

TÁRSADALMI KÖZÉP ÉS TÁRSADALMI KAPACITÁS

A MAGYAR KÖZPOLITIKAI RENDSZER GYERMEKBETEGSÉGEI

Ágh Attila

(egyetemi tanár, BCE Politikatudományi Intézet)

ÖSSZEFOGLALÓ

A közpolitikai elemzés terjedőben van Magyarországon, de meglehetősen szegényes még az elméleti szakirodalma. A nemzetközi szakirodalom importját is megnehezíti az a körülmény, hogy az elméleti fejtegetések mindenütt beágyazódnak egy konkrét társadalmi és kulturális közegbe, ami egy másik környezetben már feltételezi a fogalmi keretek (*conceptual framework*) domesztikálását. A tanulmány kísérletet tesz arra, hogy összefoglalja a közpolitika elméleti megalapozását, mégpedig a hazai uniós csatlakozás nézőpontjából. Ezért erős hangsúlyt kell helyezni a hazai megközelítésben a magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségeire, nevezetesen a társadalmi közép intézményrendszerének és a társadalmi kapacitásnak a hiányosságaira, azaz az intézményi és kapacitásdeficitekre.

KULCSSZAVAK ■ társadalmi közép ■ társadalmi kapacitás ■ közpolitikai folyamat ■ szereplők
■ fázisok és kritériumok ■ fejlesztő állam ■ fejlesztéspolitikai intézményrendszer

A KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT FÁZISAI ÉS SZEREPLŐI

A demokratikus politikai rendszerek fejlődésének kettős tendenciája manapság egyrészt a „társadalmi közép” gyors előretörése az „állam” és a „civil társadalom” klasszikus kettőse közötti terepen, másrészt a társadalmi kapacitás döntő szerepe a nemzetközi versenyképességben. Ez a kettős tendencia – ami egyben a demokrácia minőségét is jelzi – egyre jobban felerősödik a 21. század folyamán. Nyugaton sokan megfogalmazzák, hogy a mai, „posztmodern” társadalom legfontosabb rendező elve nem a piac és nem is az állam, hanem a társadalmi közép a maga rendkívül sokrétű szervezetrendszerével, mivel manapság már minden ember a közép szintű intézmények és szervezetek sűrű, többszörös hálójában él.¹

Az EU „civilizált” és ezzel „civilizálttá” válik („EU is becoming civilized.”) – szól a legújabb jelszó. Ez a közép adja a demokrácia jövőjét, mind a politika, mind pedig a közpolitika tekintetében, azaz a demokratikus intézményrendszer minőségéként és a társadalmi kapacitás hatékonyságaként egyaránt. Ebben a

témában sűrűsödnek össze az EU jövőjéről folytatott viták is, amelyek egyben a civil társadalom, mint igen bonyolult, plurálisan szervezett és többemeletesen strukturált intézményrendszer részletes térképét is megadják.²

Az intézményépítés, mint formai-szervezeti mozzanat mellett egyre erőteljesebben jelentkezik a kapacitásépítés – mint tartalmi-működtetési mozzanat – igénye is, mégpedig a társadalmi kapacitás fejlesztése a korábban domináns állami kapacitással szemben. A globális versenyben a fejlett országok állami kapacitása is kevésnek bizonyult az elmúlt évtizedekben, a rendszerváltás során a kevésbé fejlett államok pedig sebezhetőnek és gyengének mutatkoztak, s ezért megerősítésre szorulnak. De már nem elegendő az állami kapacitás tekintetében való felzárkózás, a nemzetközi versenyképességhez a társadalmi kapacitás kiépítésére van szükség, ami feltételezi a széleskörű emberi és társadalmi beruházást, annak szociális és területi dimenziójában egyaránt. Az állam az egész országra mint politikai egységre kiterjedő szervezett közhatalom. De az állam nem maga a mindenség, ahogy nálunk a közvéleményben és a társadalomtudományban általában látni vélik. Az állammal szemben ugyanis a társadalom is mindjobban megszervezi magát.³

Röviden szólva a 21. századi fejlett országokban két-két nagy állami és társadalmi szintet különböztetünk meg, ezért kell a vertikális és hierarchikus jellegű *kormányzat* és a horizontális és partnerség jellegű *kormányzás* fogalmait is megkülönböztetnünk egymástól (Kjaer, 2004). Ám ezek egyre jobban áthatják egymást, ezért kell másfelől egyben az összekapcsolódásukat az elemzés középpontjába állítani. Az államszervezetnek és államigazgatásnak van (1) egy felső, „koncentrált” kormányzati, miniszteriális hatalmi-politikai és (2) egy alsó, relatíve autonóm, „dekoncentrált” közpolitikai-szakmai (országos hatáskörű szervezetek, quango) szintje. A szervezett társadalomnak is van (3) egy felső, „centralizált” tetőszintje és (4) egy alsóbb, „decentralizált” alapszintje. A szervezett civil társadalom tetőszintjét nevezzük társadalmi *középnek*, mezo-politikának vagy mezo-kormányzatnak, míg az alsóbb szintjét mikropolitikának, vagy a civil társadalom „önkéntes szervezetei” (voluntary association) mikrokormányzatának, s mindkettőnek megvan az államigazgatásban is a megfelelő szintje, „partnere”.⁴

Magyarországon a nyolcvanas évek óta komoly intézmény- és közpolitika-transzfer játszódott le, ami jelentős mértékű elméleti importtal is járt, de a politikatudományban még mindig erőteljesen hiányzik az aktív – aktor (agency) középpontú – közpolitikai megközelítés, jóllehet a közpolitika mint diszciplína már a kilencvenes évek legelején megjelent Magyarországon. Az eredményes állam (effective state) és a „jó kormányzás” (good governance) fogalomrendszere is marginális maradt, mivel a magyar társadalomtudományi köznyelv – nyilván a közgazdaságtan hatására – csak a hatékonyság fogalmát használja, ami megengedhetetlen leegyszerűsítés. A közpolitika fogalomrendszerében az intézmények teljesítményének és a társadalmi kapacitásnak

a megítélésében valójában három fogalom játszik szerepet, az eredményesség (effectiveness), a hatékonyság (efficiency) és a hatásosság (efficacy). Az első, az *eredményesség* bináris jellegű, miszerint az adott cél vagy teljesült vagy nem, akármi áron. Ez a politikus világa, akit csak az érdekel, hogy megvalósult-e, amit ígért, amiről döntött. A másik, a *hatékonyság*, a folyamat eredményének és a felhasznált erőforrásoknak a viszonyát fejezi ki, mint költség-haszon elemzés, százalékban is mérhető, növelhető és csökkenthető, ez a szakértők alkalmazásának terepe. A harmadik, a *hatásosság* a társadalomban – és annak érintett rétegeiben – való hatást vizsgálja, hiszen az eredményes, sőt hatékony akció is járhat számos kedvező és kedvezőtlen társadalmi hatással. Ez a terület a szervezett érdekképviselteké, akiket a szaknyelv érintetteknek (stakeholders) nevez.

A közpolitika logikája szerint van politikai döntés (political output) és társadalmi hatás vagy következmény (social outcome), s ezek viszonya, „távolsága” a lényeges, mivel minden döntés annyit ér, *amennyi* megvalósul belőle, illetve *ahogyan* képesek azt megvalósítani. A hatásosság esetében tehát már erőteljesen belép a társadalmi kapacitás mint ellenző–támogató–végrehajtó tényező, ami végül is alapvető feltétele az eredményességnek is. Az eredményességgel szorosan összefügg a „jó kormányzás” elvébe foglalt „demokrácia-technika” mint beszámoltathatóság, átláthatóság és partnerségi viszony a szervezett civil társadalommal. Ez mondhatni „tartalmi” kérdés, hiszen éppen a döntésekért való felelősségvállalás és az érintetteknek a megvalósításba való bevonása, mozgósítása az eredményesség kulcsa. Egészében véve a társadalmi kapacitás íve átfogja az egész közpolitikai folyamatot, mivel a partnerség már a társadalmi érzékenységgel kezdődik a döntéshozatali intézmények oldaláról, mert ez dönti el, hogy mi lesz „ügy”, vagyis képesek-e megérteni az emberek igényeit a legfontosabb kérdések rendezésére. A megfelelő ügyek kiválasztása a kezdet, és a társadalmi hatás a végpont, vagyis az, hogy a megvalósított döntést hogyan fogadják az érintettek, hogyan befolyásolja a döntés az egész korábbi helyzetüket és megoldja-e a kiindulópontban felmerült problémájukat. Így a másik teljesen elhanyagolt kritérium, a (társadalmi) hatásosság valójában áthatja az egész döntéshozatali folyamatot, ezért is nagy gond, hogy a közmenedzsment (public management) fogalmai nincsenek meghonosítva vagy csak eltorzítottan, és rendkívül ritkán készülnek érdemi megvalósíthatósági tanulmányok az eredményesség, hatékonyság és hatásosság hármis követelményrendszer mentén.⁵

A közpolitika-csinálásnak (policy making) négy szakasza van: (1) az „ügyek” kiválasztása, (2) a döntéshozatal, (3) a végrehajtás és (4) az értékelés. A formális-jogi döntéshozatal tehát csak az egyik, s nem is mindig a legfontosabb szakasz. A politikai rendszerre valójában minden oldalról óriási nyomás nehezedik a társadalmi szereplők részéről, hogy az ő problémáikkal foglalkozzon. Az első szakaszban ezért végbemegy az „ügyek” kiválasztása, vagyis a politikai rendszer

legitim képviselői eldöntik, hogy milyen ügyet találnak fontosnak, s az bekerül formálisan is a politikai döntéshozatali folyamatba („napirendre kerül”). Ez a kiválasztási szakasz nagyon lényeges, mert ha az állami-politikai rendszer a szervezett civil társadalommal való párbeszédében nem képes annak felmérésére, hogy melyek a legfontosabb témák, amelyekkel foglalkozni kell, akkor a társadalmi érzéketlensége miatt elveszíti a többség támogatását. Márpedig nagy a kísértés arra, hogy a politikai rendszer csak az igen befolyásos, nagyon hangos és erőszakos nyomásgyakorló érdekcsoportok ügyeivel foglalkozzon, ezért a politikai rendszer – akár a mindenkori kormányzat – számára a társadalmi kapacitás első nagy próbája az ügyek kiválasztása. Ennek megfelelően ki kell alakítani a civil társadalommal való párbeszéd intézményrendszerét, mint a politikai döntéshozatal előtti „konzultációs” és „véleményezési” fázis szereplőit. Csupán a második szakasz a formális döntéshozatal fázisa, de egyben a politikai intézményrendszer maga is a „fékek és egyensúlyok” konszenzuális mechanizmusa alapján működik.

Valójában a civil társadalommal való párbeszéd a harmadik fázisban is visszatér, mint a végrehajtás során az érintettek támogatása vagy ellenállása. Ennek kritériumaként megjelenik a hatásosság is, vagyis a politikai döntés következményének, társadalmi eredményének mércéje az érintettek oldaláról, amely alapvetően megszabja a társadalmi érdekcsoportok viszonyát – elégedettségét vagy elégedetlenségét – a politikai rendszer különböző szintű szereplőihöz a központi kormánytól a civil társadalom szervezett alapszintjéig, a települési önkormányzatokig. A társadalmi kapacitás második nagy próbája az, hogy a különböző szintű „kormányzatok” mennyire tudnak együttműködni a politikai döntések végrehajtása során az érintettekkel. A negyedik szakaszban, az értékelésben voltaképpen ez csapódik le szakértői megfogalmazásban, rendszerezett formában. Ebből az is következik, hogy a civil társadalom illetve a politikai rendszer különböző szintű szereplői csak akkor tudnak „politikail” megszólalni, az érdekeiket értelmesen megfogalmazni, ha a társadalom valamennyi szintjén megjelennek azok az intézményesen szervezett szakértők, akik ezek az érdekeket artikulálják és kommunikálják, s ezzel lehetőséget adnak a jelenlegi hazai közéleti bábeli zűrzavar helyett az értelmes párbeszéd alapuló kompromisszumok kialakítására. A közpolitikai intézetek ezért váltak Nyugaton a fejlett társadalmak fontos szereplőivé, hiszen a nyers érdekeket a társadalom valamennyi szereplője számára – a kormányt is beleértve – a társadalmi együttműködés szakértői nyelvezetére fordítják le, s ezzel a több szereplő számára is érthető módon „tolmácsolják” az érdekeket és ezzel előkészítik a kompromisszumokat.

A fejlett társadalmakban az intézményes párbeszéd fogalma rendkívül kitágult, hiszen a társadalmi közép megerősödésével a létrejövő szervezetek sokaságát kellett a társadalmi egészbe integrálni, de ezek egyben a szabályozás új – nem állami – és hatékonyabb formáját is kínálták. A konszenzuális modell

ténylegesen azt jelenti, hogy a fentebb leírt, négyszakaszos folyamat szereplői az érdemi kérdésekben kompromisszumok útján egy előzetesen szabályozott eljárási rend alapján megegyezésre jutnak. A partnerség ugyan minden érintett szereplő bevonását jelenti a döntéshozatali folyamatba, de differenciált módon. A konszenzuális döntéshozatali folyamatnak a fejlett demokráciákban három élesen elkülönült, mégis szervesen egymásra épülő szintje van. Az intézményi mellékszereplők ugyanis ebben a döntéshozatali folyamatban csak tanácskozási joggal vesznek részt, illetve a döntések előkészítésében meghallgatnak egy szélesebb kört is a társadalmi vitában. Meg kell tehát különböztetni a három szereplő típust, nevezetesen a különböző szinten intézményesített „*döntéshozókat*”, a szervezett intézményi partnereket – kamarák és érdekszervezetek – mint „*tanácskozókat*” és a szélesebb civil társadalmat képviselő „*véleményezőket*”. A legalsó szint a *társadalmi vita*, amelynek az alkalmilag szervezett fórumai vagy médiafelületei mindenfajta vélemény becsatornázására, s egyben a közvélemény általános tájékoztatására és mozgósítására irányulnak. Ez a – civil társadalom alapszintjét is mozgósító – általános társadalmi vita meglehetősen diffúz és a legkülönbözőbb vélemények kavarnak benne, de ez szükséges a demokratikus társadalom nyitottságához és újabb kezdeményezések-ötletek belépéséhez. A második szinten már irányított és *szervezett párbeszéd* folyik a legfőbb érintettekkel (stakeholders). Ez a konzultációs szint avagy a hivatalos állásfoglalások szintje, amelynek szabályozási formái és határidői vannak, valamint sajátos útjai felfelé a tanácskozási szintről a döntéshozatali szintre.

Végül maga a formális döntéshozatali folyamat jogilag pontosan szabályozott minden részletében, amelyben a kijelölt *döntéshozóknak* a hatásköre és részvétele törvényileg-jogszabályilag kidolgozott, beleértve a felelősségüket is. A széleskörű tájékozódás után a főszereplők, akik a döntéshozatali testület egyértelműen meghatározott tagjai, világos döntésre jutnak, amiért vállalják a felelősséget. A végső politikai és szakmai felelősség tehát a *döntéshozóké*, akiknek egyszer, a folyamat kezdetén az érintettek legszélesebb körével konzultálni kell, de a *véleményezők* körének tevékenysége itt véget ér, és a civil társadalom képviselőinek nincs további beleszólásuk, netán vétőjoguk a közpolitikai folyamatban. A *tanácskozók* viszont részt vesznek a döntéshozatal közvetlen előkészítésében, de kompetenciájuk a vita megfelelő szakaszaira korlátozódik, s a végső döntésben, mint szavazásban már nem vesznek részt, bár elvárható álláspontjuk és érdekeik figyelembevétele. A két alacsonyabb szint beemelése a döntéshozatali szintbe a civil vélemények és az érdekcsoportok szervezett állásfoglalásai alapján azért is fontos, mert a döntéshez (political output) végrehajthatósági tanulmányt (feasibility study vagy Regulatory Impact Assessment, RIA) kell készíteni, s ehhez elengedhetetlen a szélesebb társadalmi támogatás. De ez az előzetes folyamat nem jelenthet beleszólást a döntéshozatali folyamatba már annak keretei között, mert ez a döntések halogatásához és a felelősség megosztásához vagy eltűnéséhez vezetne.⁶

A konszenzuális demokrácia tehát nem valami ideális állapot, hanem egyszerűen a közpolitikai folyamat társadalmi és intézményi kiszélesedése az intézmények kölcsönös ellenőrzésének és ellensúlyainak alkotmányos rendszere alapján és a partnerség elvének megfelelően. Egyfelől a konszenzuális demokráciában a többszintű kormányzás elve azt jelenti, hogy ez a folyamat területileg is különböző szinteken megy végbe, s minden szinten különböző szinteket fog át. Konkrétan, a különböző szub-nacionális döntéshozatali szinteken egyformán alkalmazni kell a partnerek bevonásának konszenzuális elvét, s ugyanakkor a regionális, avagy kistérségi szintű döntéshozatalban azt is világosan szabályozzák, hogy az alacsonyabb területi szintek – a kistérségek illetve a települések – hogyan épülnek be a folyamatba, milyen partnerségi státusuk van. Másfelől a társadalmi közepet – azaz a mezo-politikát – egészében véve, mint a civil társadalom csúcs-szervezeteinek vagy tetőszervezeteinek rendszerét jellemezhetjük, amelynek az intézményi kiszélesedéssel három formája jelent meg az új Európában, vagyis a nyugati demokráciákban a szélesebb *kormányzási* struktúra alsóbb szintje, mint a civil társadalom tetőszintje – ami egyben „mezo-kormányzat” avagy mezo-politika is – háromfelé ágazik el. A funkcionális közép a szakmai-gazdasági, a területi közép a területi-regionális érdekképviselések világa, a közpolitikai közép pedig a közszektor és a magán-szektor új viszonyát testesíti meg a közszolgáltatások területén. A funkcionális érdekképviselések ezt a világot a gazdaságilag egyoldalúan determinált társadalomszervezet oldaláról fejezik ki, a területi önkormányzatok pedig a térségi szerveződések és azok érdekszervezetei oldaláról. A közpolitikai közép közvetlenül érintkezik a piacgazdaság világával, mint a gazdasági társadalomszerkezettel, amelyet a közszolgáltatásokon keresztül bekapcsol a közéletbe. Ez a „harmadik szektor” – a nonprofit szervezetek, NGO-k és alapítványok – a legújabb és legdinamikusabb szektor az EU-ban, amely megmutatja a demokrácia fejlődésének főbb irányait. Hasonlóképpen, határozottan előre törnek a területi szerveződések is Európában, és viszonylag háttérbe szorulnak a 19. században létrejött és hosszú ideig domináns „egy-dimenziós” funkcionális érdekszervezetek, amelyek sokszor még az ipari társadalom korának megfelelő gazdaság világát testesítik meg.

Mostanság azonban a közpolitikai közép jeleníti meg markánsan a civil társadalom kiépítését, mint a tetőszervezetek létrehozását a „minőségi” demokrácia logikájának és az EU tagság kívánalmaknak megfelelően. Ez abban is megmutatkozik, hogy a „szociális” párbeszéd a fent említett módon egyre inkább „össztársadalmi” párbeszéddé, azaz a szervezett civil társadalom összes szereplőjével való intézményesített tárgyalássá szélesedik ki. Az EU szervezetében is egyre fontosabbá válik a közép önszabályozása, s azon belül is a közpolitikai közép szabályrendszerének kialakulása. Az Európai Bizottság 1997-ben kiadott egy *Közlemény*-t a harmadik szektorhoz tartozó, a nonprofit avagy nem-kormányzati szervezetek szabályozásáról. Ez egy alapvető fontosságú do-

kumentum az uniós demokrácia felfogásában és a civil társadalom szereplőinek a közpolitikai folyamatba való beemelésében. A *Közlemény*-től egyenes út vezet a – később említésre kerülő – Európai kormányzásról szóló, 2000-ben kiadott Fehér Könyvig (Bódi, 2004: 95-99, Kákai: 2004: 45,55), illetve a 2007 novemberében a szociális gazdaságról kiadott újabb Ecosoc *Közlemény*-ig.

Az Európai Bizottság korábbi *Közleménye* ugyanis bevezetette a *társadalmi gazdaság* (social economy) kifejezést és ez a kulcsfogalom az egész közpolitikai közép, sőt az egész politikai élet megértéséhez a 21. században. A *Közlemény* egyben leírja ennek három alapvető funkcióját is, mint közszolgáltatás, közpolitikai szolgáltatás és a demokrácia erősítése. Az állami és a versenypiaci mellett a harmadik szektor ugyanis egyrészt gazdasági szerepet tölt be, azaz közszolgáltatásokat nyújt sajátos, nem állami módon, de nem is teljesen piaci eszközökkel. Másrészt adminisztratív, közigazgatási avagy speciális érdeképviseleti szolgáltatásokat teljesít az átlagember számára az államhoz való viszonyban. Harmadrészt végül megtestesíti a demokrácia működésének gyakorlatias dimenzióját az emberek mozgósításával a bázisközösségekben, amelynek közvetlen kihatása van az embereknek a nagypolitikával kapcsolatos általános tevékenységére, amit Nyugaton „részvételi forradalomnak” neveznek. A közpolitikai közép tehát segít felszámolni a szolgáltatási (gazdasági-piaci), intézményi (közigazgatási) és részvételi (legitimációs) deficitet, s ennyiben pozitív oldalról tekintve jelzi a demokratikus rendszerek jövőjét.⁷

A társadalmi gazdaságnak valóban forradalmasító avagy paradigmaváltó befolyása van a politikára általában, s a közpolitikai gyakorlatra konkrétan is. Az ipari társadalomban a gazdaság, mint az anyagi javak termelése levált az emberek mindennapi életéről, és mint a magángazdaság szervezett világa helyezkedett szembe velük. A közszolgáltatások egyre növekvő szféráját később, a posztipari társadalomban a jóléti állam szinte teljesen államosította, illetve az ipari társadalom tömegtermelés szerűen piacósította. A közszolgáltatásokat az emberek megkapták, és passzívan elfogyasztották egy számukra idegen, elválasztott világból, amelynek hatékonysága azonban túlbürokratizáltsága miatt drasztikusan csökkent, és a növekvő igények alatt túlterhelődött vele a költségvetés. A társadalmi gazdaság a közszolgáltatások jelentős részét reintegrálja az emberek mindennapi életébe és közvetlen közösségeibe, mint szervezett civil társadalmába, illetve a magángazdaság közszektoraként funkcionáltatja. Ezzel rendkívüli mértékben megnő a szektor társadalmi ellenőrzöttsége, hatékonysága, célzottsága és az emberek aktivitása hatalmas, gyakorlatilag kimeríthetetlen forrásokat kapcsol be a közszolgáltatások tehermentesítésébe. Az állam a társadalmi gazdaság kiépülésével gazdaságilag és politikailag jelentős mértékben tehermentesül, és a társadalom radikális mértékben demokratizálódik az embereket közvetlenül érintő tevékenységekben és vonatkozásokban. A harmadik szektor tehát ellát bizonyos hagyományos gazdasági funkciókat, a GDP bizonyos százalékát bevonja forrásként, illetve megtermeli, s ezzel munka-

helyeket teremt, azaz egyáltalában véve jelentős gazdasági potenciált képvisel. De ezt a gazdasági szerepet nem hagyományos módon tölti be, hiszen gazdasági szervezetként működve egyrészt nem profit létrehozására irányul, másrészt a munkahely teremtésén túl rengeteg láthatatlan tevékenységet mozgósít és összegez, s ennek révén a formális gazdasági potenciálján jóval túlmenően biztosít közszolgáltatásokat. Az adott területeken rendszerint hatékonyabb, mint az állami – vagy akár a privatizált – közszolgáltatás, mert jobban ismeri a célcsoportokat, és jobban hasznosítja a helyi energiákat.

A gazdaság és a civil társadalom részleges reintegrálódásáról mondtak teljes mértékben vonatkoznak a politikára is. Az ipari társadalommal párhuzamosan létrejövő, kezdetleges, többségi demokráciák egyúttal el is szakították a politikai állam makro-szinten és kemény-merev jogi struktúrákban szerveződő világát az emberektől, majd később is csak a teljes népességnek megadott választójogon keresztül ellenőrzéssel hosszan és fokozatosan kapcsolták be annak ellenőrzésébe. A minimális demokráciának ez a terrénuma az emberek számára egyre szűkebbnek és frusztrálóbbnak bizonyult, s a társadalmi nyomásra a II. világháborút követő évtizedekben a többszereplős, tagolt társadalom hagyományos érdekképviselői fokozatosan beépültek a modern demokrácia épületébe. A hatvanas-hetvenes évtizedektől fogva a közép fogalma tovább szélesedett, s konszenzuális demokráciává tágította, és a bázisdemokráciával kiteljesítette a modern demokrácia rendszerét. A legszélesebb értelemben vett „gyakorlatias” politika ezért lett közpolitika, mint az emberek mozgósítása, aktivitása és részvétele a döntéshozatali folyamatban az őket közvetlenül érintő szakpolitikai területeken. Így került az EU-ban is a Maastrichti szerződéssel egyre jobban előtérbe a szubszidiaritás fogalma, mint a polgár-közel döntések igénye, amelyben megmutatkozik a közszolgáltatás – közigazgatás – közpolitika hármassága. A nyugati közigazgatás fogalom (public administration) – eltérően a közép-európaiktól – nem azt jelenti, hogy a közt igazgatják (felülről), hanem azt, hogy a köz saját magát igazgatja, vagyis az egész civil társadalom a közpolitika aktív szereplője az uniós demokrácia fogalom és a „jó kormányzás” alapelvei szerint. Ennek az uniós törekvésnek a legfontosabb dokumentumaként szokás idézni az Európai Bizottság Fehér Könyvét az Európai kormányzásról (European Commission, 2001).⁸

A nemzetközi irodalomban Robert Putnam mutatott rá a *Making Democracy Work* című, sokat idézett könyvében, hogy a demokrácia működésének hatékonysága a civil közösségek (civic community) hálózatának erejétől és sűrűségétől függ (Putnam, 1993: 86-91). Ebből alakult ki a társadalmi hálózat elemzés (SNA – social network analysis), azaz ki kivel milyen kapcsolatot tart, milyen hálózatot épít vagy része annak. Továbbfejlesztésként a klaszter elve jelentkezett, mint ipari és tudományos „blokkok” rendszerének feltárása, de van persze társadalmi klaszter is, mint gyenge vagy erős kötések szervezett érdekcsoportok között, valamint intézményi klaszter is, mint a kormányzás

összekapcsolódó intézményeinek hálózata, főleg a régiókban. Ez a komplex nézőpont – összhangban a konszenzuális demokrácia elvével – került előtérbe a nemzetközi politikatudományban is. A civil közösségek – avagy a tulajdonképeni önkéntes társadalmi szerveződések – adják meg a demokrácia alapszövetét, amelyre az egész államhatalmi és önkormányzati rendszer – mindenekelőtt a civil társadalom tetőszervezete, mint mezo-politika – felépül. Az önkormányzatiság elve a civil társadalom alapszövetében közvetlen öntevékenységgént jelenik meg, de az önkormányzatok magasabb szerveződéseiben természetesen már tovább differenciálódik és artikulálódik, vagyis a szervezett társadalom tetőszintjén már közvetett formákban intézményesül. Még közvetettebbé és áttételesebbé válik a polgárok közösségeihez való kapcsolódás az államhatalmi intézményekben. Ezért fontos az állampolgárok ellenőrzése az elkülönült intézmények felett, illetve annak képviseletében az intézmények kölcsönös ellenőrzése és egyensúlya, mind a hatékonyság, mind pedig a demokratikus legitimitás szempontjából. Az önkormányzatiság azért is fontos, mert a civil társadalom kiteljesedéseként, tetőszintjeként közvetíti a szűkebb értelemben vett civil társadalom egyesületei (a mikro-politika) és az államhatalmi szféra között, mint az állampolgári magatartás és demokratikus politikai kultúra iskolája és kísérleti terepe.⁹

Ez a közpolitikai fordulat állíthatja előtérbe a kormányzás gyakorlatának megfelelően a közpolitikai közösség (policy community) fogalomrendszerét. A hagyományos felfogás szerint a társadalmi érdekkonfliktusok főszereplői a szervezett funkcionális érdekcsoportok, amelyeket az ipari társadalom logikája szerint írnak le, vagyis a munka-tőke, a munkavállalók és a munkáltatók törésvonala mentén ábrázolnak, pedig ez a megközelítés már nem elegendő a társadalmi konfliktusok pontos leírására. A modern, a posztipari társadalom logikájára épülő felfogás szerint a társadalmi – s nem pusztán termelési vagy szűkebb értelemben vett gazdasági – érdekkonfliktusok főszereplői a közpolitikai közösségek, mint a megfelelő társadalmi terület érdekképviselőinek a „vasháromszöge” a területet felügyelő kormányzati szervezettel és az idetartozó professzionális-tudományos csoportokkal. Ahol a kapcsolat a három résztvevő között lényegi és tartós, ott közpolitikai *közösségről* beszélünk, ahol gyengébb, mert éppen létrejövőben vagy felbomlóban van, ott pedig közpolitikai *hálózatról* (policy network). Abban az esetben, ha különböző területek között lényegi, de csak egy adott ügyben kialakuló és ezért a természete szerint átmeneti jellegű kapcsolat jön létre, azt az „*ügy hálózatának*” (issue network), néhány tartósabb esetben az „*ügy közösségének*” (issue community) nevezzük. A fejlett demokráciák társadalmi konfliktusait manapság már nem a korábbi, funkcionális érdekcsoportok összecsapásaként, hanem a fenti típusú szereplők közötti versengésként szokás jellemezni, és voltaképpen ezeknek az új típusú szereplőknek az eltorzult formái jelennek meg a mai magyar társadalomban is.

A FEJLESZTŐ ÁLLAM FELADATAI ÉS A PARTNERSÉGI HÁROMSZÖGEK

A fejlett országokban 15-20 évenként nagy intézményi reformok játszódnak le, de emellett mindinkább állandó „karbantartásra” és „gördülő” reformokra is szükség van, mert felgyorsult a globális fejlődés tempója. A 21. század elején az állam valamennyi alapvető funkciójában forradalmi változás következett be és a globális világhoz való állandó alkalmazkodás kényszere miatt egy olyan államtípus alakult ki, amelyet *fejlesztő államnak* nevezünk. A fejlesztő államnak a globális világban a társadalmi és gazdasági élet dinamizálása vált a fő feladatává az intézményrendszer állandó korszerűsítése és az emberi beruházás stratégiai megtervezése révén. Az Unióban viszont a fejlesztő állam feladata az EU kapacitás és egyben a nemzetközi versenyképesség megteremtése, vagyis az alapvető kérdés számunkra az, hogyan lehet az EU elvárásoknak mostanság még csak minimálisan megfelelő – azaz EU kompatibilis – magyar intézményrendszert EU konform rendszerré átalakítani, azaz eljutni a formális tagságtól az effektív – eredményes és hatékony, sikeres és versenyképes – tagsáig. Mindenekelőtt az *állami kapacitás* megszokott fogalmával szemben csak a *társadalmi kapacitás* fogalmára alapozva lehet EU nemzetstratégiát kiépíteni, hiszen az egész magyar társadalom aktivitására van szükség az unión belüli versenyképességhez. A magas teljesítőképeségű állami – vagy általában intézményi – szféra azonban maga is a nemzetközi versenyképesség legfontosabb előfeltétele és tényezője. Az államot tehát nem leszűkíteni, hanem radikális reformok – és a társadalmi kapacitással való szerves kapcsolata – révén kiszélesíteni kell. Az EU történetének az a nagy tanulsága, hogy a kis északi országok a fejlesztő állam klasszikus típusai a globális világban, ám új keletű fölényük nem any-nyira az állami, hanem sokkal inkább a rendkívüli társadalmi kapacitásukban van, pontosabban szólva a nagy állami kapacitásuk éppenséggel a rendkívüli társadalmi kapacitásukban gyökerezik. Az északi országok azért vezetik a nemzetközi versenyképesség listáját, mert a gazdasági versenyképességük egyben kiterjedt szociális ellátórendszeren és magas szintű közszolgáltatásokon alapul, ezt nevezzük az állami és társadalmi kapacitás összekapcsolása északi modelljének, amelyet sajátos alkalmazásban Magyarország számára is követendőnek tartunk. A „gazdasági” versenyképesség és a „szociális” kohézió éppenséggel a legversenyképesebb országok esetében nem egymással ellentétes, hanem egymást feltételező tényező. Ezeket az északi sajátosságokat persze a magyar vagy közép-európai lehetőségeknek és sajátosságoknak megfelelően kell alkalmazni.

Az állam közpolitikai tevékenységét is mindinkább a közszolgáltatások fejlesztése oldaláról kell megközelítenünk. A közpolitika a működtetés és fenntartás statikus szintjéről egyre jobban dinamizálódik, azaz átfordul fejlesztés-

politikává. A hagyományos szociálpolitika ekkor már nem pusztán leszűkített szociális funkcióként működik, hanem nagyrészt gazdaságfejlesztő szerepet játszik, mint társadalmi önfenntartó fejlődés. A jól működő fejlesztő állam északi modelljében az egész társadalom fejlesztésében való érdekeltiségének a megteremtése, és az ahhoz szükséges magas szintű szolgáltatási infrastruktúra működtetése játssza a központi szerepet a közpolitikában. Ez alapvetően az emberi beruházást végző, azaz „köz-oktató” állam funkciójában jelentkezik. A „produktívista” megközelítés (Esping-Andersen, 2002: 72) széles társadalmpolitikai ívben a szociális jellegű és minimális mértékű felzárkóztatástól a maximális fejlesztésig, a magas képzettségű „tudás-munkás” (knowledge worker) és a professzionális „teljesítmény elit” kialakításáig terjed. A szabályozórendszerek állandó modernizálása is rendkívüli jelentőséget nyert, főleg az uniós szabályozórendszerek gyors és hatékony átvétele, valamint eredményes alkalmazása formájában. Hasonlóképpen, a fejlesztő állam szerepe rendkívül fontos a finanszírozásban, különös tekintettel az új közpolitikai területek, azaz általában a lisszaboni típusú feladatok támogatására. Ez a közpolitikai alkalmazkodás és/vagy transzfer az Unióban igen nagy szerepet játszik, és azok az országok bizonyultak versenyképesebbnek, ahol ez a leginkább végbement. De az állandóan változó globális világban mégiscsak a legfontosabb az, hogy a fejlesztő állam kezdeményezze, elősegítse és támogassa az intézményépítést, a meglévő intézményrendszer radikális reformját és az új intézmények létrehozását (Samardzija, 2006 és Botos, 2007).

A fejlesztő-felzárkóztató állam is csak akkor töltheti be megfelelően a szerepét, ha a társadalmi közép és a társadalmi kapacitás maximális kiépítésére törekszik, mert csak a társadalmi és területi szereplőkkel való partnerségben lehetséges az EU felzárkózás. Olyan új fejlesztéspolitikát kell kialakítani, amelyben a jelentős szerepet játszanak a szociális és területi szereplők is. A fejlesztő-felzárkóztató állam kialakítását Magyarország számára is kötelezővé tette az EU belépés, hiszen az EU pontosan előírta a kialakítandó intézményrendszerrel kapcsolatos igényeit és azok megszervezésének menetrendjét. Az uniós belépés után a feltételek radikálisan megváltoztak abban a tekintetben, hogy az EU már csak a tagállami működéshez minimálisan szükséges változásokat írja elő, s az új helyzetben minden új tagállam eldönti, hogy végrehajtja-e a felzárkózáshoz és a nemzetközi versenyképességhez szükséges mély reformokat. Kiterjedt nemzetközi irodalom szól arról, hogy a versenyképességnek nem pusztán gazdasági feltételrendszere van, sőt, éppen ellenkezőleg, a társadalmi feltételrendszere válik egyre fontosabbá. A versenyképesség főbb társadalmi tényezői közül elsőként a hatékony államot avagy a jó kormányzást szokás megemlíteni, amelyet egy eredményes és hatásos közigazgatási rendszerként is jellemezhetünk. A működőképes és hatékony intézményrendszer után második tényezőként a társadalmi kohéziót avagy társadalmi konszenzust emlegetik, vagyis azt, hogy az adott társadalomban egyetértés van az alapértékekben és

nincs olyan élesen polarizált társadalmi szerkezet, ami krónikusan megbontja a társadalmi békét, s ennyiben a „beruházási klíma” tartós megzavarásaként jelentkezik. Harmadikként felmerül a társadalom jövőre irányultsága, vagyis nagy leegyszerűsítéssel az, hogy a felmerülő problémákra nem visszafelé, hanem előremutató válaszokat igyekszik adni a társadalom. A nemzetközi versenyképességnek tehát, összefoglalóan olyan fontos új tényezői vannak, mint (1) a közigazgatás minősége, (2) a társadalmi kohézió és szolidaritás és (3) a jövőorientált társadalmi mentalitás. Ezért szoros összefüggés van a nemzetközi versenyképesség három alapkövetelménye, mint a jó kormányzás (közigazgatási rendszer), a szociális kohézió és a jövőorientált társadalom között, hiszen a fejlesztő állam mindhármat összefogja, és a változások iránti nyitottságot tervezi és intézményesíti.

A társadalmi közép kiépítése az intézményi kapacitás fogalmán keresztül ragadható meg. Az intézményi kapacitás két alapvető követelménye a „politikai vezetés” (leadership), mint erőteljes kezdeményezés és határozott akaratképzés (képes kezdeményezni és dönteni) valamint a központi adminisztratív kapacitás, mint a tervezés – koordináció – kooperáció – végrehajtás láncolata (képes a döntéseket hatékonyan végrehajtani), ami együttesen tekintve politikai és adminisztratív kapacitás, döntéshozatali partnerség és megvalósíthatóság. Az intézmények kapacitását illetően ezért meg kell különböztetnünk politikai kapacitást, mint döntéshozatali képességet és adminisztratív kapacitást, mint a döntések végrehajtásának képességét. A *politikai* kapacitásnak három nagyobb mozzanata van, (1) a társadalmi elvárások felmérése és megválaszolása, (2) a célok megfogalmazása és az eszközök hozzárendelése, valamint a (3) a döntések meghozása. Regionális szinten a politikai kapacitás attól függ, hogy (1) milyen erős a helyi szervezett civil társadalom, (2) milyen a helyi média fejlettsége és (3) mennyire épültek ki az adott régió külkapcsolatai az országon belül és külföldön. Az *adminisztratív* kapacitás mozzanatai (1) a közigazgatási szolgáltatások színvonala („management”), (2) az ügyfelek (állampolgárok és intézmények) méltányos, partnerként való kezelése („fair” magatartás) és (3) a pénzügyi tervezés és az eszközök hatékony felhasználása. Az adminisztratív kapacitás regionális szinten viszont (1) az egy főre eső GDP nagyságától és az infrastruktúra fejlettségétől, (2) a helyben beszédett illetve felhasznált jövedelem mértékétől és (3) a helyi közműveltség-iskolázottság szintjétől függ, különös tekintettel a diplomások arányára.

Voltaképpen ezt az – állami és társadalmi kapacitás egységén alapuló – közpolitikai megközelítést hangsúlyozzuk azzal, hogy az intézmény-építésben mindenekelőtt a partnerség elvét kell figyelembe venni, mint alaprajzot vagy alapszabályt, hiszen ez a legfőbb intézmény-tervezési és működtetési elv az Unióban. A partnerség, mint „építkezési” szabály egyszerre képviseli az Unióban a részvételi demokrácia és a magas teljesítőképesség elvárásait. Az elvárt, EU konform intézmények tervrajzát ezért alapvetően a partnerség

elve alakítja ki, márpedig ez az elv és eljárás még mindig jórészt ismeretlen a magyar politikai rendszerben. Az EU konform intézményi építkezés, mint a többszintű kormányzás főbb szintjei vagy emeletei az EU szabályozásokból és elvárásokból világosan kirajzolódnak. Az uniós elvárások három nagy intézményi modellben vagy alaprajz típusban foglalhatók össze, amelyeknek szerkezeti kialakítása és hatékony működtetése egyben minden nemzetstratégia kialakításának előzménye és előfeltétele. Ezeknek az intézményi szinteknek legalább minimális kiépítése az ország abszorpciós képességének ugyancsak minimális szintű működtetéséhez – azaz már az EU kompatibilitáshoz – elengedhetetlenül szükséges, de az EU konformitás szintjéhez még nem elégséges.¹⁰

Az intézményi alaprajz-típusokat, mint *partnerségi háromszögeket* lehet jellemezni, hiszen három, különböző jellegű szereplő partnerségi viszonyára épülnek fel. Az *első* partnerségi háromszög, mint transznacionális európaizálás a szubszidiaritás általános elvének megfelelően az EU, a nemzeti állam és a társadalmi közép intézményei között feszül, azaz a társadalmi közép közvetlenül is megjelenjen EU szinten a maga sajátos uniós intézményrendszerében. A konkrét és részletezett, alapvető uniós elvárás ebben a tekintetben az, hogy az „EU képes” állam mellett a társadalmi közép (régiónok és érdekképviselők) is önálló szereplő legyen, amely maga is közvetlen kapcsolatba kerül az EU transznacionális intézményeivel, és erre saját apparátust alakít ki. A *második* partnerségi háromszög – a „nemzeti” európaizálás szintje – a nemzeti állam kapcsolata az uniós hatás közvetítésében a társadalmi és a területi szereplőkkel, amelyet a fejlett piacgazdaságokban hagyományosan a szociális dialógus intézményrendszere testesített meg, de azóta kitágult a területi szereplők felé is. A *harmadik* partnerségi háromszög – a tulajdonképpeni horizontális európaizálás szintje – a regionális „kormányzatok” („meso-governments”) kormányzási szerepköre, azaz együttműködése egyfelől a helyi-regionális társadalmi-gazdasági szereplőkkel, civil és politikai szervezetekkel és hálózatokkal, másfelől a területi szereplőkkel, vagyis a régiót alkotó megyék és a megyét alkotó kistérségek szervezeteivel és annak képviselőivel.

Az első partnerségi háromszög adja az állami és társadalmi kapacitás lényegét, mint *vertikális európaizálás*, amely megjeleníti azt, hogy a nemzeti állam mennyire képes közvetíteni az EU transznacionális szintje felől a szubnacionális szintek felé, illetve a társadalmi közép mennyire eredményesen jelentkezik uniós szinten. A második háromszög képviseli egyben az állami kapacitás és a társadalmi kapacitás nemzeti szintű összefonódását, erőátviteli rendszerét és hálózatát is. Ha az állam pusztán vertikálissá akarja tenni ezt a számos vonatkozásban partnerségi, azaz horizontális viszonyt, akkor ezzel egyben visszafejleszti a társadalmi kapacitást is és végeredményben magát is meggyengíti. Az új tagországokban még nem ment végbe a vertikális európaizálás az első partnerségi háromszög teljes kialakulása formájában, s még nagyobb a késés a második és a harmadik partnerségi háromszög létrehozásában. A harmadik há-

romszög azonban már teljességgel a *horizontális európaizálás* világa, amelyben az azonos szintű és jellegű összekapcsolódó intézmények össz-európai szervezete épült ki. A második kiterjesztett partnerségi háromszög voltaképpen a nemzeti politikai rendszer konszenzuális szerkezete, avagy Írország és Spanyolország felől közelítve a szociális paktum, vagy társadalmi-gazdasági megállapodás alapmodellje, hiszen ezen országok gyors felzárkózása a széleskörű társadalmi megegyezésen alapult a különféle érdekeket megtestesítő partnerek között a fejlesztési stratégiáról. A szervezett civil társadalmat képviselő harmadik kiterjesztett háromszög a regionális kormányzati intézményekből indul ki, átfogja az egész regionális intézményrendszert, és azon túlmenően szervesen áthatja a helyi szervezett civil társadalmat. Az empirikus kutatások azt mutatják, hogy a szervezett civil társadalom fejlettsége fontosabb tényező, mint a gazdasági modernizáció mértéke.¹¹

A társadalmi kapacitás-építés értelmezéséhez tehát az intézményi kapacitás felől is eljuthatunk, amelynek kapcsán a tartalmi-működtetési mozzanat úgy mutatkozik meg, mint *kulturális* avagy *humán* kapacitás. A rendszerváltás nagy tanulsága, hogy intézményeket viszonylag könnyű létrehozni, de sokkal nehezebb és hosszabb folyamat hatékonyan működtetni őket, ami a kulturális avagy humán kapacitás függvénye. A kulturális kapacitás (avagy Robert Putnammal szólva a „civicness”) a kulturális tradíciók összessége, mint attitűd, viselkedési normák és mentalitás, szabálykövető magatartás és kapcsolatrendszer, amelynek természetes bázisa a szervezett civil társadalom intézményrendszere. A humán kapacitás viszont sokkal inkább a képzettség és a szakképzettség oldaláról ragadható meg, mint foglalkoztatás-fejlesztés és élethossziglan való tanulás, ami könnyen konkretizálható az EU ismeretek és a nyelvtudás felől is. Az EU a csatlakozási periódusban mind az intézményi, mind pedig a humán kapacitás kialakításában jelentős segítséget nyújtott. Ez azonban nem tudta kiegyensúlyozni a túlzott állami szerepvállalásból adódó, s a növekvő elvárások miatt amúgy is szélesedő képzettségi szakadékot.¹²

A HAZAI EU KAPACITÁS KIÉPÍTÉSE A KÖZPOLITIKÁBAN

Az uniós közpolitikai folyamat adaptációjában a kiindulópont szükségképpen az, hogy hazánkban a társadalmi közép hagyományosan gyenge volt, s az volt az intézményrendszer „izületi betegsége”, hogy nem volt erős közvetítő szféra (mezo-politika) egyfelől a központi államhatalom és a nagypolitika (makro-politika) szereplői, másfelől a tulajdonképpeni civil szerveződések, az egyesületi szféra, mint a kispolitika világa (mikro-politika) között. Az is világos azonban, hogy mindkét – területi és funkcionális – intézményrendszer kifejlesztése fontos és elkerülhetetlen, mert ezek lemaradásában jelentkezik nagyon erőteljesen az aszimmetrikus, féloldalasan kifejlődött demokrácia. Az

utóbbi években viszont a mezo-politika harmadik eleme, a közpolitikai közép is megélné, vagyis ebben a tekintetben is megkezdődött már az aszimmetrikus demokrácia valamelyes kiteljesítése. Ezért Magyarországon manapság – egyrészt a korai konszolidáció kezdete, másrészt az EU csatlakozás miatt – a „kemény” jogi-politikai kormányzati szintről a „puha” kormányzási szintre való fokozatos átmenetre van szükség.

A mezo-struktúra vagy mezo-politika Közép-Európában ugyan hagyományosan fejletlen volt, de az elmaradottságát még tovább fokozták az államszocializmus évtizedei, majd a demokratizálás során annak főszereplői, a pártok tudatosan hátráltatták a mezo-szféra kialakítását, mert csak a saját szférájuk megerősítésére koncentráltak és igyekeztek monopolizálni a közéletet. Különösen érvényes ez a funkcionális középre, amelynek egyes szereplői befolyásos közszereplők – egyenesen kvázi nagypolitikai szereplők – voltak, ezért a mezo-politika képviselőiben gyakran konfrontálódtak a makro-politikai szervezetekkel. A makro-politikai szereplők, főleg a pártok blokkoló hatása, ellenkezése mellett az intézményi elmaradottság másik alapvető oka magukban az érdekszervezetekben, a megújulási képességük hiányában és a személyi tényezőkben keresendő. Az érdekképviselések terepét az erős csoportok uralták, inkább a klientúra rendszert, mint a demokratikus intézmények nyilvános és ellenőrizhető szabályait követve. Az egyes munkáltatói érdekképviselői intézmények sokszor inkább a mögöttük álló személyek és tőkecsoportok részére lobbiztak sajátos előnyökért, mint az adott terület egésze számára általános és intézményesített jogokért. Mindenesetre az érdekszervezetek saját belső rendszerváltása nagyon lassan és ellentmondásosan ment végbe, de ez csak felerősítette a negatív külső tényezők – az elhúzódó transzformációs válság és a kormányzati konfrontáció – hatását. A kormányok és pártok a gazdasági válságkezelés feladatával szembesítve, mindig csak a megszorító intézkedések támogatását kérték és várták az érdekképviselőktől (nemcsak a szakszervezetektől, hanem a munkáltatói képviselőktől is), de nem voltak hajlandók cserében – ahogy Spanyolországban a Moncloa paktumban – az érdekképviselőket a politikai intézményrendszerbe és a közpolitikai döntéshozatali folyamatokba szilárdan beépíteni (Neumann, 2006).¹³

Egészében véve a közpolitikai közép a fejlődés-fejlesztés mozzanata, mint az EU csatlakozással előtérbe kerülő finomszabályozás, illetve mint a kormányzatról a kormányzásra való áttérés főútvonala. A harmadik szektort kétségtelenül nagyobb hatékonyság és a társadalmi igények iránti nagyobb nyitottság jellemzi, valamint az önkéntes munka magas aránya, de szerepük még kialakulatlan és belső hatékonyságuk elemzése is még megoldatlan. Helyzetük tehát paradox, számos vívmányuk még kezdetleges és értékelése még csak a benyomás szintjén mozog, bár tömeges színrelépésük mindenképpen a civil társadalom kiteljesedése és megerősödése irányába mutat. A harmadik szektor ugyanakkor a piacgazdaság kiteljesedésének folyamatában nemcsak

különbözik a privátgazdaságtól, hanem át is veszi annak torzulásait. Így az NGO-szektor a fekete vagy a szürkegazdaság része is lehet, mint álcázott vállalati szféra vagy pénzmosoda. Bár az alapítványok és az NGO-k társadalmi elfogadottsága elég nagy – ami megmutatkozik bizonyos lakossági támogatásban is –, ugyanakkor erőteljesen szembe kell nézzenek egy morális dilemmával, hiszen jelentős részük nem egyéb mint az adóelkerülés eszköze, más szervezeteik pedig reális funkciókat töltenek be, de gyakran sértenek etikai normákat és gazdasági előírásokat is.

A háromszektorú társadalom azt jelenti, hogy egyfelől a harmadik szektor vagy a közpolitikai közép számos olyan irányítási-szervezési funkciót átvett az államtól, amelyet az nem tud vagy nem akar ellátni, másfelől olyan gazdasági feladatokat vesz át a magángazdaságtól, amelyek mögött tényleges szükségletek vannak, de a profit irányultságú vállalkozások nem tartják azok megoldását kifizetődőnek. Ezzel együtt, a harmadik szektor, mint magánkormányzat konkurense is az államnak és a magángazdaságnak bizonyos területeken, de mindkét szektor rákényszerült arra, hogy a harmadik szektor önállóságát elfogadja, és önálló tényezőként számoljon és tárgyaljon vele. A háromszektorú társadalom fogalma ugyanakkor a közszolgáltatások „gazdasági” nézőpontját is tükrözi, bár a közigazgatás „adminisztratív” nézőpontjából ez „önigazgatásnak” nevezhető, hiszen az emberek a saját ügyeiket a saját maguk által szervezett szférában – illetve annak segítségével – intézik. Végül a közvetlen demokrácia nézőpontjából „önmozgósításnak”, mivel a kötelező állami és a gazdasági motivációjú piaci mozgósításon túlmenően önmagukat mozgósítják valamely saját maguk által fontosnak tartott feladatra. A korai konszolidáció időszakát még a civil társadalomnak a szervezeti aszimmetriája jellemzi. A gyér adatok a harmadik szektor szervezetei szociológiai háttéréről már most is megengednek egy olyan feltételezést, hogy a harmadik szektor jelentős mértékig a középrétegek aktív csoportjainak sajátos önmegszervezési és érdekképviselési módja, amiből éppen a leginkább rászorultak maradnak ki, s már csak ezért is deficitese a magyar demokrácia. Erről a legvilágosabban a szektor területi bontása, mint térháló vagy térszerkezet tanúskodik. Az alapítványok és NGO-k a legkevésbé éppenséggel a legfejletlenebb megyékben jelennek meg, és ott nem is csak az egyesületek száma csekély, hanem azok összevétele is alacsony. A nonprofit aktivitás szerint tehát élesen elkülönülő területi csoportok jönnek létre az országban, Budapest egész egyértelmű dominanciájával. Ez a területi megosztás már a jövedelem megosztást is sejteti, hiszen a legszegényebb vidékeken a legcsekélyebb a civil aktivitás (Ladányi, 2007).

A jelenlegi magyarországi helyzetben a „háromszektorú” társadalom – állam, piac és harmadik szektor – nagyjában-egészében már létrejött, a civil társadalom számottevő fejlődésen ment keresztül (Csíte-Kuti, 2006: 75-77). Míg azonban ez a harmadik szektor kezdetben felülről, az állami-kormányzati szintektől már valamennyire elhatárolta magát, addig alulról, azaz a civil tár-

sadalom alapszintjei felől még csak kevéssé differenciálódott, illetve „oldalról”, a funkcionális érdekképviselések és a területi szerveződések szférájától sem vált le még egészen. Később azonban a közélet elmocsarasodásával a felülről való elhatárolódás is csökkent és az „alapítványi világ” mindjobban behatolt az állami szférába. A nonprofit törvény megtette ezzel az első lépést a civil társadalom tetőszervezetei és alapszöve, valamint a profit és nonprofit szervezetek elhatárolása felé, de a szükséges átfedéssel megengedte a gazdasági vállalkozást is a nonprofit szervezeteknek, a profitnak a közcélokra való kötelező visszaforgatásával. Itt van persze az új szabályozás egyik sebezhető pontja, mind az álcázott profitszektor, mind pedig a szűk és zárt csoportérdekek felé, de a szükségletekhez képes csekély állami támogatással rendelkező harmadik szektort nem lehet elzárni a saját jövedelemszerzés lehetőségétől. A másik sebezhető pont persze a politikai tevékenységtől való gyenge elhatárolás, ami megengedi a közhasznú szervezetek és alapítványok pártok általi támogatását és a helyi politika finanszírozását. Ezért mostanság a gazdasági-politikai kapcsolatrendszer szabályozása több vonatkozásban is összeomlani látszik.¹⁴

Egészében véve megállapítható, hogy Magyarországon erőteljes felzárkózás megy végbe az alapvető nemzetközi tendenciákhoz: erőteljesen fejlődik a harmadik szektor és az ország egészében nagy nonprofit aktivitás figyelhető meg. Formai oldalról ezek szerint nagy az előrelépés, hiszen végbement a civil társadalomban a tetőszervezetek és az alapszintű egyesületek bizonyos elkülönülése is. Tartalmilag és politikailag azonban súlyos problémák jelentkeznek, mert a kormányzás kiteljesítése, mint a politikai decentralizáció három formájának végrehajtása tekintetében alig történt markáns előrelépés a kilencvenes évek eleje óta. Magyarán, a harmadik szektor, mint gazdasági tényező megjelenik ugyan, és betölt bizonyos szolgáltatási alapfunkciókat, de még nem válik igazán kormányzássá. Nem alakult ki még a saját szektorként való belső önkormányzata sem, vagyis az NGO-k sem magánkormányzatként viselkednek, hanem egyrészt quango-ként többnyire felfelé integráltak és felszívja őket a kormányzat, főleg a MeH, másrészt lenn még nagyon összemossódnak a kisebb nagyságrendű szervezetekből álló egyesületi szférával. Ezért egyelőre erős tendencia érvényesül a szociális polarizációra is, éppen azért, mert a nonprofit szektor belső-külső szervezettsége és kohéziója még igen alacsony és a kormányzás egységes dimenziója még hiányzik. Az egész rendszerváltás utáni korszakra általában az a jellemző, hogy a harmadik szektor tevékenysége még nem válik kormányzássá, mint a politikai rendszer egyik szintjének normális működése. Még súlyosabb a helyzet a partnerségi viszonyok térségi kifejlődésében, konkrétan a fentebb harmadik partnerségi háromszögnek nevezett szerveződésben. Ez a partnerségi intézményrendszer még legfeljebb csak formálódóban van Magyarországon, mivel a Regionális Fejlesztési Tanácsok is még a valódi partnerségi viszonyrendszer és a fél-állami „quango”-lét közötti térben mozognak. Megjelentek már egy valódi „tárša-

dalmi korporatizmus” első jelei és a helyi partnerségi hálózatok kialakulása is megindult, de még alapvetően az egymást követő kormányok rángatják őket a többségi és a konszenzuális politika váltakozó kurzusai szerint és a centralizált költségvetés évi cikk-cakkjainak megfelelően. Nálunk is megkezdődött már a helyi civil társadalom tetőszervezeteinek – a harmadik szektor – bevonása és integrálódása a regionális hálózatokba, de még nem játszanak abban komoly szerepet. Ugyancsak a kezdet kezdetén tart még a területi szereplők bevonása és integrálása, mint a „társulások társulása” a régiók, a megyék és kistérségeik között (Kaiser, 2006, Kaiser, Ágh és Kis-Varga, 2007).

A magyar intézményrendszer legmélyebb ellentmondása az, hogy a „kormányzati” intézmények sorozatban hoznak döntéseket, de a döntéseik rendre nem valósulnak meg. Ennek alapvető oka a partnerségi döntéshozatal – valamint a megvalósíthatósági tanulmányok – hiánya, ami a fejlődés szűk keresztmetszetévé és legfőbb akadályává, éppen azzal, hogy a politikai rendszer nem tudja végrehajtani a saját döntéseit. A konszenzuális közpolitikai folyamat mind a négy szakasza eltorzult Magyarországon és együttesen kiadja a szervezett káosz fogalmát, mivel a rendszer szabályozottan működik, de a torz, keleties szabályrendszer szerint. Az első szakaszban, az ügyek kiválasztásában az erős érdekcsoportok erőszakolják rá a maguk ügyeit a politikai rendszerre. Dominánsan ezekkel a kérdésekkel foglalkozik a politika gépezete, s ezzel már eleve adott a strukturális válság kialakulása és elmélyülése, mivel a társadalmi egész szempontjából lényeges kérdések marginalizálódnak. A második szakasz, a döntéshozatal is eltorzul annyiban, hogy a gazdasági érdek behatolt a politikába, a politikusok és/vagy képviselők jórészt a saját érdekeiken keresztül a nyomuló gazdasági aktorok foglyaivá váltak és az eredeti tőkefelhalmozás logikáját követik a maguk karrierjében is. Ezért jelentkezik a súlyos kudarc a harmadik szakaszban, a végrehajtás során, amikor a megerőszkolt társadalom aktív vagy passzív ellenállása belép és a negatív összegű játék logikája feltárul, nyilvánosságra kerül. Ám az értékelést nyújtó negyedik szakaszban mindez nem kerül átfogó és mély elemzésre, ahhoz már eleve hiányoznak a megvalósíthatósági tanulmányok, amelyekhez képest a kudarc mérhető és értékelhető lenne. De nincs kiépülve az értékelés intézményi szintje sem, a független közpolitikai intézmények hálózata, amelyek a közpolitikai folyamat valamennyi szakaszát áttekinti és azokra vonatkozóan szakmai tanácsot adnak, így hiányzik a társadalom önreflexiója és semmi sem zavarja a kormányokat a vakrepülésben.¹⁵

Nálunk gyakran tévesen, a „mindenki mindennel egyetért” elveként értelmezik a demokrácia konszenzuális modelljét. A civil társadalom bevonása körül is nagy a zűrzavar, mert gyakran jelennek meg nem reprezentatív, álcivil, sőt anticivil szerveződések, vagy kis közösségek tartósan megvétőznak országos jelentőségű ügyeket. Ezek a törekvések szűklátókörű érdekek nevében akadályozzák a megegyezést vagy az intézmények normális működését. Az évtizedes

bénultságból a döntéshozatali folyamatok eléréséhez és/vagy felgyorsításához a kormányzati-önkormányzati testületek hatékony koordinációja, az engedélyezési rendszer radikális leegyszerűsítése és a döntéshozatalt akadályozó áll-civil testületek kiiktatása szükséges. A civil részvétel szükséges és fontos, szerepét biztosítani kell az előzetes véleményezési folyamatban, de a civil szervezetek álláspontja a döntéshozatali folyamatba csak egy ponton léphet be és nem ismételt, mint jelenleg, mert ez a gyakorlat a döntések elhúzódását és ezzel az uniós erőforrások elvesztegetését jelentheti. A civil szervezetek és kapcsolataik a partnerségi viszony fontos elemeit és végső bázisát alkotják, azt a társadalmi tőkét, ami a legitimáció és a hatékonyság legfontosabb forrása. De manapság a nem reprezentatív kis szerveződések gyakran visszaélnek a civil társadalom számára biztosított mozgástérrel, ezért ez a mozgástér újraszabályozást igényel. A rendszerváltás kezdeti szakaszának ellentmondásain pedig csak a hazai közpolitikai folyamat kiteljesítésével, a partnerségi viszonyok kialakításával lehet túllépni, mert sikeres intézményi reformok nem lehetségesek az érdekeltek intézményes részvétele és mozgósítása nélkül, ahogy nemzetstratégia sem alakítható ki a társadalmi elvárások és megrendelések nélkül, hanem csak társadalmi viták révén. Intézményesíteni kell a partnerségi viszonyokon alapuló konszenzuális avagy „tárgyalási” demokráciát az érintettek bevonásával a nemzetstratégia megformálására, ahogy az EU-ban ez „illik”.

A MAGYAR KÖZPOLITIKA JELENLEGI HELYZETE

1. A társadalmi közép jelentős átalakuláson ment át a rendszerváltás idején. Az átrendeződés jellegzetes vonása a közpolitikai közép vagy harmadik szektor viharos fejlődése az utóbbi évtizedben, de számos területen még így sem tudta helyettesíteni az állam leépüléséből és kimeneküléséből adódó közszolgáltatási feladatokat. Ezért a jelenlegi átmeneti korszakban számos vonatkozásban még csak „kárkorlátozási” szerepe van, vagyis még nem bontakozott ki igazán a civil társadalom nem-politikai mozgósító szerepe és társadalmi energiák optimális hasznosítása a civil szervezetek révén. A területi és funkcionális szerveződések ellentmondásos fejlődésnek indultak, markánsabbá vált a területi közép szerepe, míg a funkcionális közép meggyengült a társadalmi intézményrendszer egészében.

2. Megfelelő egyensúlyt kell kialakítani a civil társadalom normatív és analitikus megközelítése között. A normatív megközelítés azt sugallja, hogy létre kell hozni az emberek magas fokú civil éthoszára épített civil társadalmat. Az analitikus megközelítés pedig azt bizonyítja, hogy a civil társadalomnak már megvan bizonyos intézményrendszere és viselkedéskódexe. A civil társadalom tehát van és működik, s ezt a meglévő civil társadalmat kell gyakorlatias lépésekkel továbbfejleszteni. A két megközelítés azon a ponton kapcsolódik össze,

hogy a gyakorlatias közszolgáltatást nyújtó szervezetek mellett fokozottan olyan normatív beállítottságú szervezeteket (közérdekű érdekcsoportok – public interest groups) is létre kell hozni, illetve továbbfejleszteni, amelyek a saját közösségi avagy általában vett „kisebbségi” jogok védelmére irányulnak mint a környezetvédelem, fogyasztóvédelem vagy a klasszikus és modern értelemben vett emberi jogok mint a kulturális, nyelvi-etnikai és egyéb kisebbségi jogok. Ezeknek a szervezeteknek mind az alapszintje, mind pedig a tetőszintje igen gyenge, márpedig éppen az új „szociális biztonsági rizikó” kezelésében a legkevésbé kiépült maga az állami-kormányzati szféra is.

3. A politikai szféra avagy a demokratikus pártok eddig nagyon keveset tettek azért, hogy törvényi szabályozással kiépítsék a civil társadalom tetőszervezeteit a mezo-politika mindhárom vonatkozásában, pedig éppen erre lett volna szükség ahhoz, hogy partnereket találjanak maguknak a kormányzáshoz. Az önkormányzatiság a modern demokratikus berendezkedés egyik legfőbb alapelve, s az önkormányzatiság különböző formái és szerveződési szorosan összekapcsolódnak. A teljes demokratikus intézményrendszer csak akkor épül ki, ha ezek az önkormányzati formák a saját önállósult szerveződésükben is, tehát külön-külön is megjelennek, azaz megtörténik a teljes strukturális differenciálódás a két-két állami és társadalmi szint között.

4. A demokratikus konszolidáció során az intézményrendszer kialakulását lezáró folyamat valójában a többpárti demokrácia többszereplős demokráciává való kiszélesítésének folyamata, azaz a középszint szereplőinek a közpolitikai folyamatba való bevonásával a hatékony intézményrendszerrel működő, kiteljesített demokrácia kialakulása. Az intézmény-építés hiányossága maradt az is, hogy nemcsak a makro-politika nem kapcsolódik szervesen a mezo-szférához, hanem még a mezo-szint sem épül rá szervesen a civil társadalom alapszintjére.

5. A kifejlett társadalmi közép hiánya a magyar demokratikus intézményrendszer súlyos gyermekbetegsége, hiszen csak ez a hármas tetőszervezet tenné azt lehetővé, hogy a magyar intézményrendszer adekvát módon becsatlakozzon az EU transznacionális intézményrendszerébe. A mezo-politika intézményrendszerének – és ezzel a szélesebb értelemben vett kormányzási rendszernek – kiteljesítése tehát együttes követelménye az EU tagállami működésnek és a demokratikus konszolidációnak. A rendszerváltás megkezdésével, majd az EU csatlakozással kétszeresen is jelentkezett a társadalmi közép kialakítására, az intézmény-építésre való igény, de a magyar fejlődés mindkét alkalommal súlyosan elmaradt az elvárástól.

6. Az intézmény-építés és a társadalmi-emberi beruházás a fejlett demokráciákban egymást kiegészítő folyamatok, voltaképpen úgy kapcsolódnak egymáshoz, mint a hardware („berendezés”) és a software („program”). Az intézmény-építés valójában társadalmi beruházás is, mint az emberek közötti, „interperszonális” kapcsolatok intézményesített kiépítése, a kapcsolat-építés,

mint a hálózatok létrehozása és aktív működtetése. A bizalomra épülő kapcsolati avagy szociális tőke azonban nem választható el az emberi beruházástól, ami viszont nem pusztán ismeretek és készségek kialakítása, hanem a társadalmi intézményrendszer egészébe való bekapcsolódás képessége a nagypolitikától a kispolitikáig, vagyis a részvételi demokrácia működtetése a szó legszélesebb értelmében.

7. Az intézmény-építés megkésettsége hatványozottan jelentkezik Magyarországon a kapacitás-építés még tragikusabb megkésettségében, mivel az adekvát kapcsolatrendszerek és viselkedési normák csak a letisztult intézményrendszerben alakulhatnak ki. A jelenlegi, szervezett káoszként jellemezhető intézményrendszerben a „programok” is eltorzulnak, a gyenge kötések dominálnak és az erős kötések többnyire csak a „maffiaszerű szervezetté” torzult közpolitikai közösségekben jönnek létre. A viselkedési normák (szabálykövetés) még nem európaizálódtak és az emberek egyéni kapacitása is jórészt messze van az uniós versenyképességtől.

8. A kapacitás-építés feladata egyrészt a társadalmi tőke és területi tőke kölcsönös kialakítása, másrészt az egyéni kapacitások kiépítése, prózáilag szólva „foglalkoztatás-fejlesztés”. A társadalmi tőke a fenti társadalmi beruházás eredményeként létrejött, lényegében vertikális jellegű kapcsolatokon alapuló ösztársadalmi kapacitás, míg a területi tőke az alapvetően horizontális jellegű területileg sajátos adottságok – humán és fizikai infrastruktúra – optimális felhasználása. A társadalmi tőke kapcsolatrendszere teszi lehetővé a hatékony kihasználást, s viszont, a területi tőke adottságai adják meg az alapját a társadalmi tőke kibontakoztatásának. Az EU felfogása szerint ehhez az optimális területi méret a NUTS2 régió, ami hazánkban átlagosan 1,5-2 millió lakosságú. A „foglalkoztatás-fejlesztés”, mint az egyéni kapacitás-építés lényegi folyamata negatív oldalról a társadalmi kirekesztés felszámolását, pozitív programként pedig az egész életen át való tanulást, az állandó továbbképzést jelenti.

9. Az uniós kapacitás kiépítésének kulcsfogalmai ezért a „foglalkoztatás-fejlesztés” és a területfejlesztés, mint a fejlesztéspolitika két alapvető mozzanata. Az EU Lisszaboni Stratégiájának fogalom-párja – gazdasági növekedés és foglalkoztatás – így konkretizálható hazai terepen, mert az utóbbi évtized gazdasági növekedése ellenére a foglalkoztatás érdemben nem növekedett, s ennek minőségi akadályai vannak, vagyis a kirekedt alacsony képzettségű munkaerő csak jelentős továbbképzéssel alkalmazható, a már aktív rétegeknek is ki kell építeni a permanens továbbképzés rendszerét. De a passzív-marginális rétegek társadalmi bevonása csak komplex területfejlesztési politikával oldható meg.

10. A foglalkoztatás-fejlesztés és a területfejlesztés, mint kapacitás-építés és intézmény-építés, azaz kettős országegyesítés egy-két évtized távlatában kiadja a társadalmi rendszerváltást. A magyar kormányzati dokumentumok a fejlesztéspolitika horizontjaként voltaképpen ezt a távlatot, a „Magyarország

2020” modelljét jelölték meg, mivel a parlament 2005. december 19-én elfogadta a 2020-ig terjedő Országos Fejlesztéspolitikai Koncepciót. A fejlesztéspolitika az uniós tagsággal a maga ellentmondásos módján meg is kezdődött, s még most is itt vagyunk, Európa felé félúton.

Az EU tagsággal megkezdődött a felzárkózás nagy kalandja, de ne áltassuk magunkat, a jövő még nem kezdődött el. A fejlesztéspolitika új intézményrendszer hozott be, új intézményi kultúrát teremtett és a meglévő intézményrendszer további radikális reformját követeli meg. Visszatérve az alapkérdéshez, még nem dőlt el, hogy az új, fejlesztéspolitikai intézményrendszer alakítja át és hasonítja magához a régit, vagy a régi intézményrendszer felülkerekedik, és a mutyizó társadalom logikája szerint maga alá nyomorítja az új intézményeket. Elindultunk Európa felé, de még csak félúton vagyunk, ezért a következő kormányzati ciklusban a reformok újabb hullámát kell végrehajtani. Még mindkét irányban nyitva az út: a fejlesztő állam kiemelt szerepével az intézményi versenyképesség fokozásán át az uniós felzárkózás felé vagy a tengődésen és a pangáson alapuló, a korrupcióval átítatott intézményi mocsár átörökítésével az uniótól való tartós leszakadás felé. A kulcskérdés mindenképpen a társadalmi rendszerváltás befejezése, mert szociális konszolidáció és társadalmi rendszerváltás nélkül nincs uniós felzárkózás és demokratikus konszolidáció sem.

JEGYZETEK

- ¹ Nálunk a közpolitika elméleti szakirodalmja meglehetősen szegényes, ebben a rövid tanulmányban megpróbálom összegezni a legfontosabb elméleti kérdéseket. Korábban lásd Ágh, 1999; 2007a,b; 2008a,b és Ágh–Ferencz–Mocsári, 2007. Örvedetes, hogy a *Magyarország Politikai Évkönyve* is egyre intenzívebben foglalkozik közpolitikai témákkal, a 2008-ban kiadott kötet már több alapvető közpolitikai területet is átfogóan tárgyal.
- ² Nem foglalkozom itt a harmadik szektorhoz tartozó civil társadalmi szervezetek – alapítványok, NGO-k – meghatározásával és azzal, hogy különböző nemzeti tradíciók vannak, mert különböző országokban más-más elnevezést vezettek be, és az domináns maradt (Bódi, 2004). Ezt a kérdéskört igen gazdagon feldolgozza Bartal (2005) könyve, különösen annak bevezető fejezete, ami a nonprofit szervezetek középpontba állításának tradícióját követi. Igen jó áttekintést ad Kákai (2004: 50), aki egy mátrixot vázol fel, nonprofit–üzleti és állami–civil tengelyekkel, s az így nyert négy cellában helyezi el az intézményeket. A legutóbbi összefoglaló elemzést lásd Kuti, 2008; a korábbi alpműve Kuti, 1998.
- ³ A Csike–Kuti-kötet elemzései az önkéntesség fogalmát állítják a középpontba a civil társadalom angolszász tradíciójának megfelelően (voluntary association) és a társadalmi tőke képződését az önkéntes tevékenységek oldaláról közelítik meg. Felhívják a figyelmet arra, hogy a nonprofit szervezetek térnyerése egyben az állam és a civil szervezetek együttműködésének nagy kísér-

lete is. Ebben az erős kötések kialakító középrétegek játszanak vezető szerepet, de még nem jutottak el addig, hogy bevonják a közös társadalmi feladatok ellátásába a gyenge kötődéssel rendelkező inaktív rétegeket, így a közösségek hálózatát csak a munka világában otthonosan mozgó emberek használják (Csike–Kuti, 2006: 16, 19, 50).

- ⁴ A közpolitikai döntéshozatal elemzésében gyakran elfelejtik, hogy a központi kormány politikai szintje alatt van egy széles közpolitikai szint is, amelynek az intézményeit a nemzetközi politikatudomány agencynek nevezi. Ezeknek a központi közpolitikai intézményeknek három típusa van, az országos hatáskörű szervek (OHSZ), a központi hivatalok (KH) és a minisztériumi hivatalok (MH). Az OHSZ-t a parlament hozza létre, a kormány felügyelete alá tartozik, de nagy önállósággal bír. A KH-át kormányhatározat hívja életre, a minisztérium felügyeli és kisebb a mozgástere. Végül az MH-át a miniszteri határozat szervezi meg és a miniszter rendelkezése alá tartozik.
- ⁵ A közigazgatás reformjáról és a nemzetközi versenyképességről az utóbbi években számos mű született, lásd Ágh–Tamás–Vértes (2006); Ágh–Somogyvári (2006); Vigvári, 2006 és 2006a,b; Viszt (2006) és Viszt–Vértes (2006). A közmenedzsment diszciplínájának bevezetésére tett kísérletet Jenei György (2005) és Horváth M. Tamás (2005).
- ⁶ Valójában a nagy nemzetközi országjelentések manapság már nem pusztán a makro-politikai szint felmérése alapján készülnek, sokkal inkább a közpolitikai döntéshozatali folyamat egészét értékelik, lásd Bertelsmann (2008) és Kovács–Villányi (2007). Az új demokráciák közigazgatási és közpolitikai rendszerének elemzését és összehasonlítását végzi a NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe), ami kiterjed konferencia programmal és publikációs tevékenységgel rendelkezik (www.nispa.sk).
- ⁷ Ez a *Közlemény* (Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe) ötévi előkészület és széleskörű konzultációk után 1997. június 6-án jelent meg és az Európai Közösség társadalmi gazdaságának (social economy) egy szektorával – nevezetesen az önkéntes szervezetek és alapítványok által képviselt szektorral – foglalkozik. „Ezek a szervezetek a társadalmi élet szinte minden területén fontos szerepet töltenek be. A szervezetek tevékenységükkel munkahelyeket hoznak létre, lehetőséget teremtenek az aktív polgári részvételre a közéletben, hozzájárulnak a demokrácia működtetéséhez, széles körben szolgáltatásokat nyújtanak, kiemelten fontos szerepet töltenek be a sportéletben, képviselik az állampolgárok érdekeit a különböző állami hatóságok felé és kiemelten fontos szerepet az emberi jogok megvalósítása és védelme érdekében, illetve a közpolitikák kialakításának folyamatában is.” (magyar kiadás, Európa Ház, 1998: 20–21).
- ⁸ A White Paper on European Governance (COM (2001) 428) című dokumentum a jó kormányzás öt kritériumát nevesíti: részvétel, nyitottság, beszámoltathatóság, eredményesség és koherencia. A téma folytatásaként az Ecosoc (EESC) 2005-ben megbízta az International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC, Valencia) kutatóintézetet egy újabb dokumentum elkészítésére, amit Rafael Chaves és José Luis Monzón „The Social Economy in the European Union” címen el is készített és az EESC egy konferencián 2007. novemberében meg is vitatott.
- ⁹ Ezért hangsúlyozza az önkormányzatok körül kialakult a hazai, éles politikai és szakmai vitában Ferge Zsuzsa nagyon markánsan azok jelentőségét az egész demokratikus beren-

dezkedés működése szempontjából. Ferge szerint az igazi probléma nem az számomra, hogy kellenek-e, régi vagy megújult formában, az önkormányzatok. Hanem az, hogy hogyan lehet biztosítani a civil társadalom közvetlen beleszólását, ellenőrzését, folyamatosan hallható hangját a közösségi jóléti rendszerek érdekében, kivált olyan körülmények között, amikor a különböző szintű kormányzatok elszántan töreksenek ezek visszaszorítására, gyengítésére, lásd Ferge, 2002,2006.

- ¹⁰ A Szociális Európának és a nemzeti szociális rendszerekre való hatásának óriási irodalma van, a legfontosabbak között lásd Az Európai Szociális Modell (2007), Eichenhofer (2006), Giddens et al. (2006), Kvist (2005), Kvist-Saari (2006), Liddle (2007), Policy Network (2007), Rasmussen-Delors (2007) és Spidla (2006).
- ¹¹ A három partnerségi háromszög a közpolitikai döntéshozatal oldaláról jellemzi a fejlesztés-politikai intézményrendszert, lásd átfogó leírását Ágh 2007a,b, valamint Bajnai, 2007, Szabó, 2006 és Terták, 2006.
- ¹² Közpolitikai megközelítésben a foglalkoztatottság centrális problémája is a képzettségi szakadék oldaláról közelíthető meg, lásd Adler és Munkácsy (2007), Bíró és Molnár (2007), valamint Karsai és Vértes (2007).
- ¹³ A harmadik szektor tekintetében kiterjedt és rangos kutatások vannak Magyarországon elegendő itt egyfelől a Nonprofit Kutatások sorozatában megjelent 14 kötetre (például Kuti, 1998 és Csike–Kuti, 2006), másfelől a civil társadalom átfogó (Bódi, 2004, Kákai, 2004 és Bartal, 2005) avagy speciális (Nárai, 2005 és Szöllösi, 2005, illetve Halloran, 2005) elemzéseire utalni.
- ¹⁴ A törvényi szabályozások közül kiemelkedő szerepe van a nonprofit törvénynek (1997. évi CLVI törvény) és a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvénynek (2005. évi LXXXVIII. törvény) (Csike-Kuti, 65).
- ¹⁵ A magyar társadalom jó keresztmetszetét adja a Kovách (2006) kötet, amelynek alapvető fontosságú tanulmányaira – Angelusz és Tardos, Bukodi, Kovách, Kovách és Kalamász, és Laki – azért is fel kell hívunk a figyelmet, mert részletes társadalmelemzésre ebben a tanulmányban nincs lehetőség. Hasonlóan elmélyült társadalmelemzést tartalmaznak a Vizi, Teplán és Szentpéteri (2006) kötet tanulmányai, különösen Fazekas Károly és Palócz Éva tanulmányai, s lásd még Szalai Júlia (2007) átfogó koncepcióját.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az Európai Szociális Modell* (2007): Progresszív Politika 2007. tavasz–ősz, Budapest, Demos.
- Adler Judit – Munkácsy Anna (2007): A gazdaság humán oldala – Foglalkoztatás és oktatás Magyarországon. In Karsai és Vértes (szerk.).
- Angelusz Róbert – Tardos Róbert (2006): Hálózatok a magyar társadalomban. In Kovách (szerk.)
- Ágh Attila (1999): Közpolitika. In Gyurgyák (szerk.).
- Ágh Attila (2004): A rendszerváltás tragikus befejezetlensége. *Egyenlítő*. 2004/1. szám, 2004. január.
- Ágh Attila (2007a): A fejlesztő állam feladatai és a rendszerváltás kiteljesítése. In *Pénzügyi Szemle*, 3-4. szám

- Ágh Attila (2007b): Intézményi versenyképesség és EU-felzárkózás. In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 4. szám.
- Ágh Attila (2008a): Completing the EU membership in Central Europe: Lisbon Strategy and the qualitative catching-up process. In Bos-Dieringer (eds).
- Ágh Attila (2008b): Európa felé félúton: A fejlesztéspolitika nagy kalandja. In *Közigazgatási Szemle*, 2008/1.
- Ágh Attila – Alexandra Ferenc – József Mocsári (2007): *Public Policy-Making in the EU after Enlargement*, Budapest, Together for Europe Research Centre.
- Ágh Attila – Tamás Pál – Vértés András (szerk.) (2006): *Fehér könyv: Magyarország 2015 – Jövőképek*, Budapest, MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.) (2006): *A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Bajnai Gordon (interjú Szále Lászlóval) (2007): Ennek a pénznek tíz millió ember javát kell szolgálnia. In *Egyenlítő*, 2007/4. szám.
- Bartal Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*, Budapest, Századvég.
- Bíró Péter – Molnár László (2007): Foglalkoztatottság és települési fejlettség. In Karsai – Vértés (szerk.).
- Bertelsmann Stiftung (szerk.) (2008): *Bertelsmann Transformation Index 2008*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bódi Gábor (2004): *Versenyhelyzetben: A civil szervezetek forrásszerzési lehetőségei az Európai Unióban*, Budapest, Századvég.
- Bos, Ellen – Jürgen Dieringer (eds) (2008): *Die Genese einer Union der 27: Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Botos Balázs (2007): A Lisszaboni Program megvalósulása Magyarországon. In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 4. szám.
- Bukodi Erzsébet (2006): Társadalmunk szerkezete különböző nézőpontokból. In Kovách (szerk.).
- Csike Klára – Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*, Budapest, Nonprofit Kutatócsoport 14. kötet.
- Eichenhofer, Eberhard (2006): The Europeanisation of social protection. *Social Cohesion and Development*, Vol. I, No. 2.
- European Commission (2001): *White Paper on European Governance* (15 July 2001).
- Esping-Andersen, Gosta (2002): A new European social model for the twenty-first century? In Rodrigues (ed.).
- Fazekas Károly (2006): A magyar foglalkoztatási helyzet jelene és jövője. In Vizi–Teplán–Szentpéteri (szerk.).
- Ferge Zsuzsa (2000): *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Budapest, ELTE Szociológiai Intézet kiadása.
- Ferge Zsuzsa (2006): Struktúra és szegénység. In Kovách (szerk.).
- Giddens, Anthony – Patrick Diamond – Roger Liddle (eds) (2006): *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity.
- Greskovits Béla – Dorothee Bohle (2007): A transznacionális kapitalizmus változatai Kelet-Közép-Európában. In *Politikatudományi Szemle*, No. 2.

- Gyurgyák János (szerk.) (1999): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*, második, átdolgozott kiadás.
- Héthy Lajos (2007): *A Gazdasági és Szociális Tanács hároméves működése: Értékelés és ajánlások*, Budapest, kézirat.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Jenei György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*, Budapest, Századvég.
- Karsai Gábor – Vértes András (2007): A fordulat éve. In Sándor–Vass–Tolnai (szerk.).
- Kaiser Tamás (szerk.) (2006): *Hidak vagy sorompók: A határokon átfelölő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Kaiser Tamás, Ágh Attila és Kis-Varga Judit (szerk.) (2007): *Régiók Magyarországa I-II*, Budapest, MTA Kiadó.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek: Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*, Budapest, Századvég.
- Karsai Gábor – Vértes András (szerk.) (2007): *Cikkek a cakkokról: Múltelemzés és jövőkép*, Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt.
- Kjaer, Anne Mette (2004): *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Kovách Imre (2006): Paradigmaváltás, társadalmi szerkezet és egyenlőtlenség. In Kovách (szerk.).
- Kovách Imre – Nagy Kalamász Ildikó (2006): Társadalmi és területi egyenlőtlenségek. In Kovách (szerk.).
- Kovách Imre (szerk.) (2006): *Társadalmi metszetek: Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Budapest, Napvilág.
- Kovács Balázs – Villányi Viktória (2007): Hungary. In *Nations in Transit 2007: Democratization from Central Europe to Eurasia*, New York, Freedom House.
- Kuti Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport 7. kötet.
- Kuti Éva (2008): A magyarországi civil társadalom és a nonprofit szektor helyzete, uniós kapcsolatai, fejlődési irányai. Gazdasági és Szociális Tanács, www.gszt.hu.
- Kvist, Jon (2005): A bővítéssel lefelé nivellálási verseny kezdődik? Stratégiai kölcsönhatások az EU tagállamainak szociálpolitikájában. In *Esély*, 1. szám.
- Kvist, Jon – Juho Saari (eds.) (2007): *The Europeanisation of social protection*. Oxford, Polity Press.
- Ladányi János (2007): Az antiszegregációs programok szükségességéről és lehetőségeiről. In *Kritika*, 2007/10. szám, 2007. október.
- Laki László (2006): Az ifjúság a magyar társadalomban. In Kovách (szerk.).
- Liddle, Roger (2007): *A New Social Europe*, www.policy-network.net/researchprogrammes.
- Nárai Márta (2005): Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén. In *Esély*, 1. szám.
- Neumann László (2006): Az érdekérvényesítés intézményeinek működése. In Kovách (szerk.).
- Palócz Éva (2006): Az egészségügy és a versenyképesség kapcsolata. In Vizi–Teplán–Szentpéteri (szerk.).
- Policy Network (2007): *European Social Model – Social Lisbon: A New Agenda for Europe*. 21 June 2007, www.policy-network.net/researchprogrammes.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

- Rasmussen, Poul – Jacques Delors (2007): *The New Social Europe*, Brussels: Party of European Socialists (PES).
- Rodrigues, Maria (ed.) (2002): *The New Knowledge Economy in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Samardzija, Visnja (ed.) (2006): *Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimensions*. Zagreb, Institute for International Relations.
- Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.) (2007): *Magyarország Politikai Évkönyve 2007*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.
- Sándor Péter – Vass László (szerk.) (2008): *Magyarország politikai évkönyve 2007*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.
- Spidla, Vladimir (ed.) (2006): *A report by the European Social Network* (www.esn-eu.org).
- Stark Antal (2007): Gazdasági rendszerváltás a volt szocialista országokban. In *História*, No. 1.
- Szabó László (2006): Fejlesztéspolitika és az európai uniós felzárkózás. In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. szám.
- Szalai Júlia (2007): *Nincs két ország? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*, Budapest, Osiris Kiadó.
- Szöllősi Gábor (2005): A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái. In *Esély*, 1. szám.
- Terták Elemér (2006): Az Európai Unió 2007-2013. évi pénzügyi keretéről. In *Pénzügyi Szemle*, 2. szám.
- Vigvári András (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Vigvári András (2006a): Önkormányzati reformok, de hogyan? In *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2. szám.
- Vigvári András (2006b): Közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. In *Pénzügyi Szemle*, 2. szám.
- Viszt Erzsébet (szerk.) (2006): *Versenyképességi Évkönyv 2006*, Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt.
- Vértés András – Viszt Erzsébet (szerk.) (2006): *Tanulmányok Magyarország versenyképességéről*, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Vizi E. Szilveszter – Teplán István – Szentpéteri József (szerk.) (2006): *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*, Budapest, MTA.

REFORMOK, MEGSZORÍTÁSOK ÉS A KÖRNYEZETVÉDELLEM HATÓSÁGI RENDSZERE

Jávor Benedek

(adjunktus, PPKE JÁK, Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszék;
programvezető, Védegylet)

Németh Krisztina

(kutatási munkatárs, Védegylet)

ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt másfél kormányzati ciklus egyik központi mondanivalója a kisebb, olcsóbb állam kialakítása és az ennek érdekében végrehajtott reformok szükségessége. Az ennek érdekében végbement átalakítások az eddigiekben elsősorban a közigazgatás területét érintették. Az átalakítások során ugyanakkor nem derült ki világosan, hogy az olcsóságon túl milyen egyéb szempontok motiválják a kormányzatot, milyen minimum-elvárások fogalmazódtak meg a közigazgatási rendszer teljesítményére vonatkozóan? Kutatásunk során a közigazgatás egy olyan területét, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszert vizsgáltuk, amely különösen intenzíven ki volt téve az átalakításoknak, miközben ezek a reformok konfliktusokat és ellenállást váltottak ki a területtel kapcsolatba álló civil szervezetek körében. Korábbi publikációinkban (Jávor–Németh, 2007) elemeztük a 2003–2007 közötti periódus folyamatait. Az azóta eltelt időszak ugyancsak mozgalmas volt a terület számára: két miniszterváltás és vizsgálatunk alapján ezzel párhuzamosan a stratégiák kétszeri újragondolása jellemezte a zöldhatóság működési környezetét. Az eredmény kutatásunk szerint a környezetvédelmi hatósági munka szétzilálódása, a reformokban rejlő potenciálisan pozitív lehetőségek csupán részleges kihasználása vagy tökéletes elszalasztása.

KULCSSZAVAK ■ környezetvédelem ■ természetvédelem ■ hatóság ■ reform

■ teljesítményértékelés ■ nyilvánosság ■ kisebb állam ■ közigazgatás ■ zöldhatóság

A környezet és a környezeti elemek védelme olyan sajátos feladat, amelyhez egyre növekvő korpuszú önálló jogterület tartozik, ennek érvényesülése azonban nem várható csupán a spontán folyamatoktól (piaci mechanizmusok, polgári jog, önkéntes jogkövetés stb.), de nem illeszthető bele az állam egyéb feladatait ellátó más szervezetek tevékenységébe sem. Jellemző módon – így Magyarországon is – a terület ellenőrzéséért és joganyagának hatékony megvalósításáért önálló, részben kezelői, részben hatósági funkciókat ellátó intézményrendszer felelős. Mivel a környezetre hatást gyakorló tevékenységek döntő többsége ma az állami szektoron kívül zajlik, a nem kívánatos környezeti változások elkerülése érdekében kiemelkedően fontos a legtöbb környezethasználó tevékenységét elméletben kontrollálni tudó hatósági rendszerre.

Különösen fontos ez a tevékenység hazánkban, tekintetbe véve a lakosság és a gazdasági szereplők általánosságban alacsonyabb környezeti kultúráját és tudatosságát, valamint az önkéntes jogkövetéssel kapcsolatos nehézségeket. A környezeti hatósági rendszerre tehát megkülönböztetett feladat hárul. Az ország környezetállapotának szempontjából korántsem mindegy, hogy ez a rendszer hogyan képes ellátni feladatát. A rendszerváltást követően kialakult szisztéma figyelemre méltó átalakítása kezdődött meg a 2002-es kormányváltást követően, részben külső (pl. EU-s) elvárások, részben különböző kormányzati igények (költségcsökkentés, integráció stb.) nyomán. Ennek az átalakításnak a következményeit igyekeztünk felmérni vizsgálatunk során. Írásunkban a korábbi évek – már publikált – tapasztalatainak rövid összegzését követően az elmúlt egy év folyamatainak bemutatására koncentráltunk.

A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK KULCSKÉRDÉSEI

Az 1980-as évek óta eltelt két évtized a közigazgatási reformok igazi reneszánszának időszaka volt (Pollit–Bouckaert, 2004: 24). A változó társadalmi, politikai és – a környezeti krízis révén – fizikai környezet az államszervezet és a közigazgatási intézményrendszer céljának, ideáltipikus képének, valamint hatékony működtetésének újabb és újabb elgondolásait hozták felszínre (pl. New Public Management, public governance stb.). Az effajta reformokat kiváltó okok sokrétűek. A globalizációs nyomástól az állami feladatok átalakulásán és a társadalmi deficiten át a minőségi szolgáltatások iránti igényig terjedhetnek azok a külső hatások, amelyek kiváltanak egy-egy közigazgatási reformot (Sivák, 2005: 1). Ezek mellé társulnak az utóbbiból levezethető további szempontok, mint amilyen a hatékonyság növelése vagy az integrációs igény, illetve a posztkommunista országok, így Magyarország esetében is a rendszerváltást követő, illetve az EU-csatlakozáshoz köthető szervezeti átstrukturálódások véghezvitele a közigazgatás területén (transzformációs kihívás). A közigazgatási reformok leggyakrabban hangoztatott szlogenje itthon mégis a „kisebb állam” koncepciójának megvalósítása.

Már magával a „kisebb állam” fogalom definíciójával baj van. Nincs tisztázva ugyanis, hogy *miben* kisebb államot szeretnénk építeni? Méretében? Jogköreibben? Erejében? Költségében? (Lőrinc, 2005: 449) A hazai közegben az elmúlt években általában az alacsonyabb létszámmal, olcsóbban és hatékonyabban dolgozó államapparátust szokták érteni a kisebb állam alatt. Az elképzelés vonzó perspektívát kínál: a törvényi kötelezettségek, állami feladatok ellátása, kevesebb pénzért, jobb minőségben. Kételyek merülnek fel ugyanakkor három szempontból is. Egyfelől természetesen kérdés, hogy vajon ténylegesen reformnak tekinthető-e egy költségcsökkentési program, még akkor is, ha ez a költségek lefaragása érdekében kisebb-nagyobb szervezeti módosításokat is alkalmaz

(Pollit–Bouckaert, 2004: 39). Ugyancsak felmerül, hogy vajon a közigazgatás elviselhetetlenül magas költségeit emlegető álláspontok mennyire fedik a valóságot? Egyes felmérések a közigazgatás részesedését az állami költségvetés 7-10 százaléká közé teszik (Lőrinc, 2007: 12), ami legalábbis megkérdőjelezi, hogy vajon valóban ez nehezedik-e elviselhetetlen teherként a büdzsére. Végezetül a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a politikai szándékkal vagy költségvetési kiigazítások miatt végrehajtott leépítések a közigazgatásban nem hoztak érdemi és tartós eredményt: a létszámok a leépítést követően néhány év alatt jobbra visszatértek az eredeti állapot közelébe (Lőrinc, 2007: 7; 2005: 451, 452). A közigazgatási apparátus hatékony, a szükségset nem meghaladó költségű működése természetesen fontos szempont, és az erre fordított összegek elszabadulásának gátat kell szabni. Érdemes lehet azonban először az intézményrendszer céljait tisztázni, és a feladatok felől közelíteni a közigazgatás teljesítményértékelését, és csupán ezen keretek kijelölését követően törekedni a feladatok költséghatékony elvégzésére.

Érdemes azt is megvizsgálni, hogy vajon mi szükséges ahhoz, hogy egy reform sikeres és eredményes legyen, és elérje a kitűzött célt. „A reformot nem az elegáns jogi technikák jelentik, hanem a jogi megoldásokat megelőző elemzésekkel alátámasztott és hatásvizsgálatokkal igazolt eredmények, amelyeket valamilyen formában mérni is lehet” (Sivák, 2007: 3). Az egyszempontúan költségcsökkentést célzó reformok sokszor ellentétesek és összeférhetetlenek a hatékonyság és teljesítmény növelését célzó reformokkal (Pollit–Bouckaert, 2004: 68). A sikeres reform feltételeit az alábbiakban foglalhatjuk össze.

1. *Állapotfelmérés.* A reform által érintett terület helyzetének alapos felmérésére van szükség, a gyengeségek és erősségek, lehetőségek és veszélyek elemzésére. Ilyen állapotfelmérés nélkül sem az alkalmazandó lépések kiválasztása, sem azok eredményességének értékelése nem lehetséges.

2. *Célok meghatározása.* Tisztázni kell, mi a reform célja? Milyen változásokat, következményeket kíván a kormányzat elérni a reformmal? A pusztán költségvetési megszorítások „reform”-ként való aposztrofálása segítheti a pillanatnyi kommunikációt, hosszú távon azonban a reformokkal szembeni társadalmi és intézményi idegenkedéshez vezet. A célok tisztázása a reform utólagos értékelése szempontjából is elengedhetetlen.

3. *Hatásvizsgálat.* A reform folyamatának, költségeinek, eredményei jó kihasználhatóságának, mellékhatásai kezelésének feltétele, hogy előzetes hatásvizsgálat becsülje a tervezett reform következményeit az érintett közigazgatási területen és a kapcsolódó szektorokban. Enélkül a kormányzatot magát is felkészületlenül érik saját reformjának következményei.

4. *Monitoring.* A reform során folyamatosan követni kell annak megvalósulását és hatásait, annak érdekében, hogy a nem kívánt jelenségek orvosolhatók, a hibásnak bizonyult lépések visszafordíthatók, a sikeresek pedig megerősíthetők legyenek.

5. *Utólagos értékelés.* A reform lezajlását követően értékelni kell annak eredményeit, tisztázandó, hogy mi valósult meg az eredeti tervekből és elvárásokból, milyen, esetlegesen nem kívánatos hatásai voltak az átalakításnak, vagy milyen nem várt előnyökkel lehet számolni?

6. *Résztétel.* A reformált szektor szakembereivel mint a területet legközelebből ismerőkkel, és az érintett lakossági csoportokkal mint a közigazgatási szolgáltatás használóival folytatott kommunikáció sokat segíthet a minőségi reform kidolgozásában, elfogadtatásában és a gátló tényezőként felbukkanó esetleges ellenállás leküzdésében. Az adott terület munkatársai természetesen sajátos, szervezeti érdeket képviselhetnek, teljes kihagyásuk a reform megtervezéséből azonban valószínűleg több költséggel, mint haszonnal jár.

A fentiek kapcsán óhatatlanul felmerül a közigazgatási tevékenység értékelhetőségének kérdése is. Hogyan lehet mérni a közigazgatási tevékenység minőségét, hatékonyságát, eredményességét? Az értékelésnek számos szempontja lehet. Ezek közül öt gyakran használt, illetve fontos szempont emelhető ki: a ráfordítások alakulása (méret, költségvetés stb.), a közigazgatási szervvel kapcsolatba kerülő ügyfelek elégedettsége, a bürokratikus teljesítmény (pl. egy ügyintézőre jutó ügyek száma stb.), a jogszabályi előírásoknak való formai megfelelés (törvényes működés, jogszabályi kötelezettségek – pl. adatszolgáltatás – teljesítése stb.), illetve az adott közigazgatási szervezet szakmai céljainak (pl. környezetállapot változása) alakulása. Nehézséget okozhat az értékelés során, hogy a fenti célok teljesülése egymással is ellentmondásban állhat. A hatósági munka minőségéről pl. nem feltétlenül a hatósággal közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfelek (pl. a közlekedési kihágásokban elmarasztaltak) elégedettsége árul el a legtöbbet, hanem ettől független, szakmai következmények (pl. a közlekedésbiztonsági mutatók alakulása). A ráfordítások értékelése pedig valószínűleg csak ezeknek a szakmai céloknak a teljesülése fényében értelmezhető. Egy kicsi, olcsó, de a célját el nem érő közigazgatási szerv mindent összevéve pazarlóbbnak tekinthető, mint egy valamivel drágább, nagyobb, ám a szakmai követelményeket magas színvonalon teljesítő szervezet. Nehézséget okoz, hogy az egyszerűbb mutatók (pl. a költségvetési ráfordítások mértéke) könnyen mérhetők, a bonyolultabb szakmai célok teljesülésének mérésére nehéz általánosan alkalmazható módszertant kialakítani. Eltekintve a rendkívül leegyszerűsítő, egy szempontú értékelésektől (pl. az adott közigazgatási szerv költségessége vagy az egy ügyintézőre jutó ügyek száma) az elmúlt években Magyarországon is legáltalánosabban használt közigazgatási értékelési metódusa az ún. Közös Értékelési Keretrendszer (Common Assessment Framework; CAF).¹ A CAF-fal kapcsolatban is elmondható ugyanakkor, hogy dominálnak benne a könnyebben mérhető mutatók, valamint jelentős hangsúlyt kap a szervezeti és ügyfélvélemények vizsgálata, amihez képest a szakmai célok teljesülésének monitorozása háttérbe szorul, kevésbé kidolgozott. Holott álláspontunk

szerint bármiféle értékelés kizárólag a szakmai célok teljesülésének fényében lehetséges, az egyéb mutatók – bár bizonyos kérdések megválaszolásában természetesen perdöntő szerepük lehet – önmagukban nem alkalmasak érdemi következtetések levonására.

Magának a szakmai teljesítménynek az értékelése is további nehézségekbe ütközik. A kapott eredmények megfelelő *összehasonlítási alap* nélkül csupán számok, amelyek alig-alig alkalmasak az értékelésre. Mihez képest számít egy kapott eredmény jónak, vagy rossznak? Más, hasonló közigazgatási egységek hasonló mutatóihoz? Az egyedi sajátosságok gyakran összehasonlíthatatlanná teszik az egyes szervezeteket. Más országok hasonló szervezeteihez? Mely országokéhoz? Merre akarunk orientálódni? A nyugat-európai, több szempontból lényegesen jobb helyzetben lévő államokat tekintsük viszonyítási alapnak? A hazánkhoz hasonló, pl. új EU-tagállamokat? Tőlünk keletebbre lévő vagy Európán kívüli országokat? A közigazgatás eltérő tradíciói is gyakran összehasonlíthatatlanná teszik az egyes országok szervezeteit – más struktúrában, más feladatkörrel működhetnek az egyes szervek. Vagy az adott szervezetre jellemző mutatók időbeli változásait vizsgáljuk? Akkor milyen időszakon belül? Mit tekintünk bázisértéknek? A longitudinális vizsgálatok hosszú időt igényelnek, vagy korábbi évek visszamenő adatainak begyűjtését, ami gyakran nehézségekbe ütközhet.

A közigazgatási átalakítás céljainak meghatározásakor kiindulási pontként használhatók az Európai Közigazgatási Tér (European Administrative Space, EAS) keretében megfogalmazott ajánlások is. Az EAS alapelvei iránymutatóként szolgálhatnak a közigazgatási reformok tervezésénél, azonban – mivel azok nem képezik a közösségi joganyag részét – végrehajtásukra vonatkozóan a tagállamoknak jelenleg nincs kötelezettsége (Józsa, 2003: 726).

Vizsgálatunk során a hazai környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszerben 2003–2008 között végbement változások monitorozását tűztük ki célul. Választ kívántunk kapni a következő kérdésekre: milyen mértékben volt átgondolt, tervezett és nyomon követett a területen lezajlott reform? Hogyan hatott a zöldhatóság szakmai teljesítményére, amit néhány, általunk választott mutató alapján értékeltünk? Az eredmények alapján milyen változások szükségesek, és milyenek várhatóak a hatósági rendszerben?

A fent ismertetett, komplexebb nézőpontokkal szemben sajnos elmondható volt, hogy a reform előkészítése és végigvitele során a kisebb, olcsóbb, hatékonyabb állam megvalósításával kapcsolatos megfontolások köszöntek vissza, melyek elsődleges célja a szervezet és a bürokrácia leépítése, valamint a ráfordítások csökkentése révén a költségvetés deficitjének kiküszöbölése volt. Nem vagy elvétve került ugyanakkor szóba a közigazgatási rendszerrel kapcsolatos tartalmi, szakmai elvárások köre, a közigazgatási tevékenység értékelésének, értékelhetőségének kérdése vagy az átalakítás tényleges hatásainak monitorozása. Felmerül ugyanakkor, hogy vajon az olcsóság megtehető-e a legfőbb

értékké, maga alá gyűrve az állammal kapcsolatos más, például jogszerűségi követelményeket (Lőrincz, 2005: 449). Milyen más elvárásoknak kell megfelelnie a közigazgatás rendszerének, ezekhez kapcsolhatók-e mérhető mutatók, és a reform előkészítése vagy megvalósítása során történt-e kísérlet az átalakítás ilyen szempontú értékelésére is?

A vizsgált környezetvédelmi hatósági rendszer ráadásul alkotmányosan is különleges helyzetben van. Az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való alkotmányos jogot kibontó 28/1994. határozata szerint „a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett *intézményvédelem*, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt *törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia*.” Eszerint a környezetvédelem megfelelő szintjét biztosító intézményrendszert a mindenkori kormányzat nem strukturálhatja át tetszése szerint, mivel ennek fenntartásához, és kielégítő működtetéséhez alkotmányos alapjogok társulnak. A fenti AB határozat értelmében a környezet védelmének szigora, szakmai színvonala egy esetleges átalakítás nyomán létrejövő új intézményrendszerben sem lehet alacsonyabb, mint az átszervezést megelőzően volt, kivéve, ha az eredeti szint fenntartása más alkotmányos jog aránytalan sérelmével járna.²

A költségvetési szempontok mellett ugyanakkor a kormányzatnak a környezetvédelmi intézményrendszert a közeledő uniós csatlakozás miatt az EU bizonyos elvárásainak is meg kellett feleltetnie. Elkerülhetetlenné vált a kezelői és a hatósági feladatok következetes szétválasztása. Fel kellett (volna) készíteni, és meg kellett (volna) erősíteni a hatósági rendszert az uniós csatlakozással és a jogharmonizációval jelentkező új feladatok (pl. Natura 2000 hálózattal kapcsolatos tennivalók) ellátása érdekében.

A magyar kormány ebben a helyzetben szánta el magát a 2002-es kormányváltást követően, hogy átalakítja a környezet- és természetvédelmi, valamint vízügyi intézményrendszert. Az átalakítás eredményeképpen létrejött az integrált Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, fokozatosan összeolvadtak a környezetvédelem és a vízügy területi szervei (igazgatóságok). A Környezetvédelmi Főfelügyelőség helyén felállt a környezetvédelem, a természetvédelem és a vízügy hatósági feladatait országos szinten irányító Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF). Végül pedig 2005. január 1-jétől az egyes szakterületek (részben az átszervezés keretében létrehozott) önálló területi hatósági szervei is egységes, ún. „zöldhatósággá” olvadtak össze, először 12, majd 2006-tól 10 területi felügyelőségbe integrálva a munkát. Mindezzel párhuzamosan ugyanakkor az államháztartás egyensúlyának helyreállítását célzó megszorítások keretében az ágazatból jelentős

forráskivonás, ennek eredményeképpen pedig az intézményrendszerben komoly létszámleépítés történt.

Az átalakítás koncepcióját és végrehajtásának folyamatát sok kritika érte az akadémiai és állami szférából³ éppúgy, mint a civil szervezetek részéről.⁴ Nem történt meg azonban egyik oldalról sem az átalakítás eredményeinek átfogó értékelése. Nem voltak megbízható adatok arra vonatkozóan, pontosan hogyan is érintette az átszervezés a környezeti intézményrendszert, hogyan változtak az ott folyó munka feltételei, eredményei, hatékonysága és szakmai színvonala. Valójában olyan módszertan sem létezett, amely a hatósági szervek költségvetésének csökkenésénél és az egy ügyintézőre eső iktatott akták számánál objektívebben és komplexebben lett volna képes értékelni a hatósági munka teljesítményét. Egy, a hatásköröket listázó tanulmányon túl nem készült érdemi előzetes állapotfelmérés, amelyhez viszonyítva az átalakítás hatásai értékelhetők lettek volna, nem zajlottak valós, a korrekciót lehetővé tevő monitoringvizsgálatok a folyamat közben, és nem készült el utólag sem a reform értékelése. A Védegylet és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszékének 2006-ban indított közös kutatása ezért 2003-tól kezdve vizsgálta a zöldhatóság kialakításának folyamatát, és az új hatósági rendszer teljesítményét az egyes területi felügyelőségeknek és az országos hatáskörű főfelügyelőségnek küldött kérdőívek, valamint a honlapok tanulmányozása révén. A 2003–2007 közötti időszak eredményeit korábban már publikáltuk (Jávor–Németh, 1997). Erre a periódusra vonatkozóan – részben a változó szervezetrendszer miatt – mintegy 30, 2008-ra pedig 16 adattípus bekérésével kívántunk képet alkotni a hatóság szakmai teljesítményéről. A kérdések 2008-ban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek létszámára, költségvetésére, ügyiratforgalmára, engedélyezési és ellenőrzési gyakorlatára, az elrendelt szankciókra, a határozatok megtámadására, valamint a felügyeleti szervek részéről lefolytatott vizsgálatokra vonatkoztak. Jobbára olyan adatokról volt szó, amelyek az elektronikus információszabadságról szóló törvény (Eitv.) értelmében a honlapokon nyilvánosan közzéteendők lettek volna. Mivel ez a kért információk többségének esetében nem teljesült, ezért kérdéseinket írásban (e-mailben) is benyújtottuk a hatóságoknak. Kérdőíveinket eltérő határidőkkel ugyan, de végül valamennyi felügyelőség kitöltötte és visszajutatta. Vizsgáltuk a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok teljesülését is. Ennek oka részben meggyőződésünk, hogy erre a területre a jelenleginél lényegesen nagyobb figyelmet kéne fordítani a közigazgatási reformok során, részben pedig indikátorként használtuk a közvetlen működéssel nem összefüggő, de törvényileg előírt feladatok ellátására vonatkozóan.

A 2003–2007 KÖZÖTTI ÁTALAKÍTÁS ÉRTÉKELÉSE

Kutatásunk korábbi szakaszában az átalakítás folyamatát és következményeit igyekeztünk elemezni és értékelni, egy általunk kidolgozott és publikált módszertan segítségével (Jávor–Németh, 2007: 489).⁵ Ennek során arra kerestünk választ, hogy a pénzügyi megtakarításon túl hogyan értékelhetők a hatósági rendszer teljesítményének változásai a környezet védelmének, illetve a társadalmi nyilvánosság biztosítása, mint törvényi kötelezettség szempontjából. A vizsgálat főbb megállapításai a következők voltak.

A hazai környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszer struktúrája az átalakítás megkezdése előtt nem felelt meg maradéktalanul az Unió elvárásainak. A hatósági és kezelői feladatok elválasztása megoldást jelentett volna a problémára, azonban ez az új rendszerben nem ment végbe maradéktalanul. Bizonyos hatósági funkciók (pl. a természetvédelmi örök szabálysértésekkel kapcsolatos jogosítványai) továbbra is a nemzeti parkoknál maradtak, ami ahhoz a sajátos helyzethez vezetett, hogy hatósági feladatokat ellátó munkatársak vannak beosztva egy hatósági jogosítványok nélküli szervezetbe.

Ugyanakkor a hatóságok kapacitásai, teljesítőképessége az átalakítás előtt jelentősen elmaradt a kívánatostól, ahogyan arra az évenkénti uniós országjelentések és a 2002-es ágazati „peer review” beszámoló visszatérően rámutattak. Ezek a hatósági létszámok növelését elengedhetetlen és sürgető feladatként fogalmazták meg az uniós kívánalmaknak való megfelelés érdekében. Azt, hogy a hazai környezetvédelmi intézményrendszer európai összehasonlításban alulfinanszírozott és alacsony kapacitású, az Eurostat adatai is alátámasztották. Ezek szerint az átalakítás megkezdése előtt, a teljes magyar közsféra (az önkormányzatokat is ide értve) ráfordítása a környezetvédelmi intézmények fenntartására és napi feladatainak ellátására (tehát a beruházások és fejlesztések nélkül) a GDP 0,09 százalékára rúgott. Ez a körülbelül 15 milliárd forint arányát tekintve körülbelül egy tizenegyede az éllovas Hollandia hasonló adatának (a GDP 1,23 százaléka), nem egész egynegyede az európai átlagnak (EU 25: 0,4 százalék; EU 15: 0,41 százalék), és a vizsgált 28 ország közül a 25. helyre érdemesíti Magyarországot (Jávor–Németh, 2007). Összességében megállapítható, hogy Magyarországon az állam a vizsgált átalakítás kezdete előtt aránytalanul keveset költött környezetvédelmi intézményrendszerének fenntartására, még a többi akkori tagjelölt országgal összehasonlítva is.

Ehhez képest a szervezeti átalakítás keretében jelentős (mintegy 30 százalékos) forráskivonás történt a vizsgált időszakban a rendszerből (2. ábra), ami a hatósági munkatársak létszámának hasonló mértékű csökkenését hozta magával (1. ábra). Az átalakítástól remélt egyszerűsítés, feladat- és munkateher-csökkenés

nyomai nem igazán mutatkoztak meg. Az ezt indikálni hivatott ügyiratforgalom a 2005-ös szervezeti reformot követő enyhe csökkenést követően 2006-ra ismét dinamikusan növekedni kezdett, és meghaladta a 2004-es szintet. A jogszabályokban rögzített határidők betartása ügyel-bajjal, de sikerülni látszott (ennek árára még visszatérünk), habár az ügyintézéses átlagos hossza inkább növekedett (Jávor–Németh, 2007: 497). Az alacsony létszám, az új feladatok (IPPC, Natura 2000 stb.) belépése és az alulfinanszírozottság következményeképpen a környezetvédelmi hatóság egyre inkább peccsényomó gépezetté változott. Az engedélyezés gyakorlata engedékenyebbé vált. Az engedélykérelmek esetében az érdemi vizsgálatokat, indoklást igénylő elutasítások száma 2004–2006 között kevesebb, mint a felére esett vissza. A puhább engedélyezést az ellenőrzések, büntetések radikális visszaesése kísérte. 2004–2005 között a felügyelőségek és a főfelügyelőség által végrehajtott hatósági ellenőrzések száma több mint 30 százalékkal, a bírságolások, kötelezések és más büntetések száma pedig közel 40 százalékkal esett vissza. A fellazuló engedélyezés tehát nem egy, a hatósági munkát a bürokratikus engedélyezés felől a terepi ellenőrzések felé elmozdító tudatos (és támogatható) stratégia része, amiről például Filotás Ildikó, a főfelügyelőség igazgatója 2005-ben beszélt (Bónisné, 2005: 143), hanem annak a jele, hogy a hatóságok mind kevésbé tartják kézben az illetékességi területükön zajló folyamatokat.

Ezeket az eredményeket támasztották alá más vizsgálatok is, így az Országgyűlési Biztos Hivatalának a 4031/2005. számú ügyben kiadott jelentése, az Állami Számvevőszék 2006. júniusi jelentése, valamint a Legfőbb Ügyészség 2005-ös tevékenységéről készült beszámoló is, valamint a hatóságoknál, a nemzeti parkoknál, illetve a civil szervezeteknél dolgozó munkatársakkal készült interjúk egységes következtetései is.

A társadalmi nyilvánosságra vonatkozó vizsgálat, amely az elektronikus információszabadságról szóló törvény (Eitv.) közzétételi kötelezettségeinek való megfelelés alapján értékelte az adatok hozzáférhetőségét, szintén súlyos hiányosságokat tárt fel. A közzétételi lista (Eitv.-melléklet) alapján összeállított, 89 adattípust tartalmazó lista honlapon való megjelenítését tesztelő felmérés szerint ezen, kötelezően közzéteendő adatok átlagosan alig több mint 60 százaléka lelhető fel a felügyelőségek honlapján (56,3–69%), a 89 adatból 22 (25,3%) egyetlen felügyelőség honlapján sem lelhető fel. Az egyes adattípusok megjelenésében is nagy szórás volt található. Míg a szervezeti, személyzeti típusú adatok viszonylag jobb arányban (85,6%) kerültek fel a honlapra, a tevékenységre, működésre vonatkozó információk megjelenítése már csak közepes (56,7%), gazdálkodási típusú adatok pedig csak elvétve bukkantak fel, a jogszabály alapján a honlapokon kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok csupán 7,3 százaléka volt ténylegesen megtalálható!

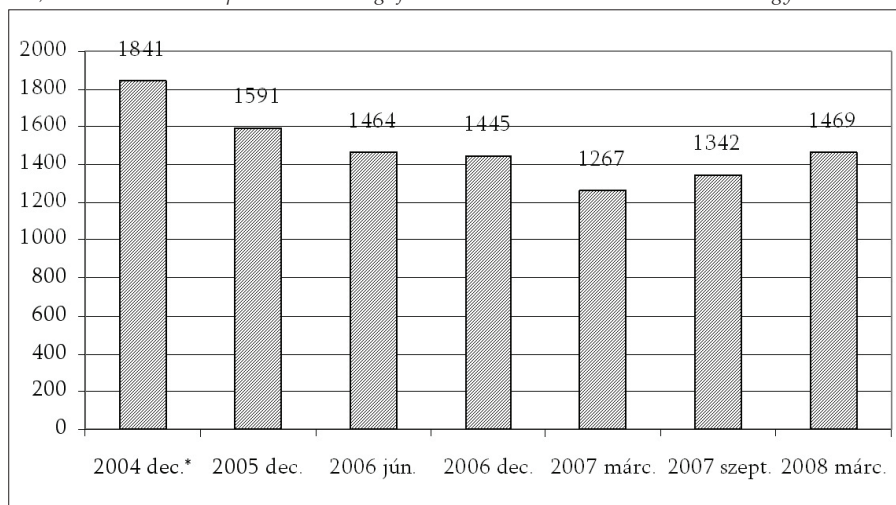
VÁLTOZÁSOK A ZÖLD TÁRCÁNÁL

Előző vizsgálatunk 2007 áprilisában zárult, a publikált eredmények addig követték nyomon a hatósági rendszerben a reformok és az átalakítás nyomán végbement változásokat. Az azóta eltelt év során tovább folytattuk kutatásunkat, figyelembe véve, hogy az időszak korántsem volt eseménymentesnek mondható az ágazat számára. A hatósági átalakítás, a megszorítások és elbocsátások domináns részét levezénylő Persányi Miklós 2007. április végén távozott posztjáról, és május elejétől a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium irányítását Fodor Gábor vette át. A miniszteri bársonyszék elfoglalását követően adott nyilatkozatai arra utaltak, hogy a tevékenységének fő céljai között szerepel a meggyengített, kivéreztetett hatósági rendszer és a természetvédelmi őrszolgálat megerősítése.⁶ Helyzetét nehezítette, hogy a 2007-re vonatkozó költségvetési törvényben a minisztérium fejezeti sora 2006-hoz képest jelentősen megkurtított összeget tartalmazott. Fodor úgy nyilatkozott, hogy a költségvetési törvényben szereplőt kiegészítő, további forrásokat kíván szerezni az ágazat számára. Ezirányú tervei megvalósítására pontosan egy év állt a rendelkezésére. 2008. április végén a kormánykoalíció szakadásának következményeképpen távoznia kellett a minisztérium éléről, a posztot május elejétől Szabó Imre szocialista politikus vette át. Vizsgálatunk során arra voltunk kíváncsiak, hogy a minisztérium vezetésében lezajlott váltások hoztak-e változást a hatósági munka területén tapasztalható trendekben is. Megállt, vagy megfordult-e a hatósági rendszer forrásainak folyamatos szűkülése, és milyen következmények tapasztalhatók a hatósági munka egyes területein? Ennek érdekében 2008 áprilisában az előző évihez hasonló kérdőívet küldtünk ki a felügyelőségeknek, illetve május végén a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések érvényesülését is vizsgáltuk, az elektronikus információszabadságról szóló törvény közzétételi listái alapján.

LÉTSZÁM ÉS KÖLTSÉGVETÉS

A Persányi Miklós távozása óta eltelt egy év során két alkalommal kérdeztünk rá a felügyelőségek létszámának alakulására, ennek során a 2007. szeptember 30-i és a 2008. március 30-i tényleges alkalmazotti létszámmra vonatkozó adatokat kértünk. A válaszok alapján megállapítható, hogy a 2007. márciusi mélypontot követően a zöldhatóságoknál több lépcsőben tényleges létszámfejlesztés valósult meg, a felügyelőségek állománya mintegy 200 fővel (15,8%) gyarapodott (1. ábra). Az így kialakult 1469 fős létszám azonban még mindig nem éri el az átalakítás előtti (2004. december), vagy az átalakítást követő,

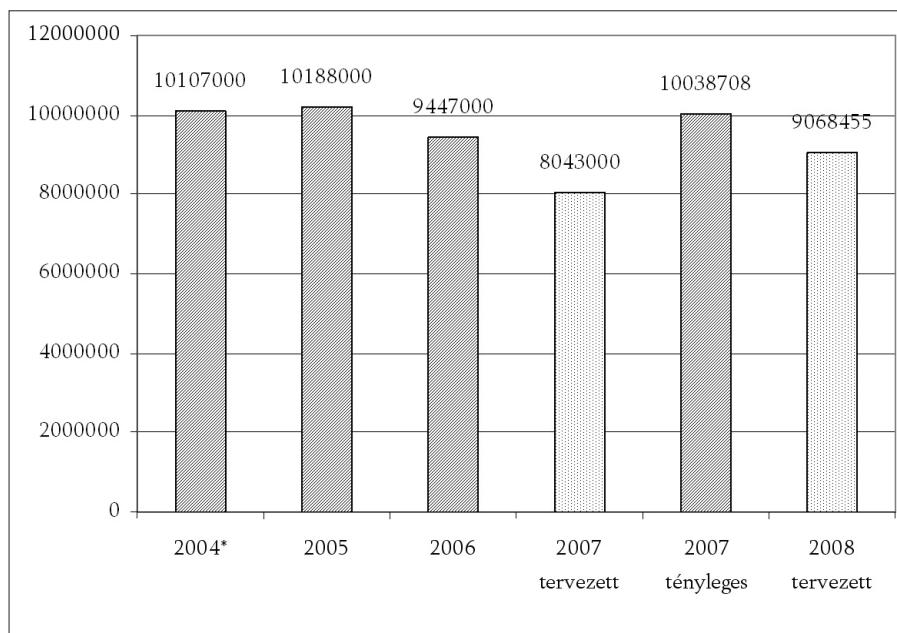
1. ábra. A környezetvédelmi hatóságok összesített létszámának alakulása 2004 december és 2008 március között. (* 2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek létszámának, valamint a nemzeti parkoknál hatósági feladatokat ellátó munkatársak számának együttes értéke.)



az új hatósági rendszer bázisértékének tekinthető értéket (2005. december, 1591 fő), amelyekről a már hivatkozott uniós és hazai (OBH, ÁSZ, LÜ) vizsgálatok egyöntetűen azt állapították meg, hogy nem elégségesek a hatóságokra háruló feladatok színvonalas ellátására. Elengedhetetlenül szükségesnek látszik tehát a felügyelőségek munkatársi körének további bővítése, pusztán a 2004–2007 közötti időszak radikális leépítéseinek kompenzálása érdekében is – és akkor még nem esett szó a feladatok bővülése miatt jelentkező további munkaerőigényről.

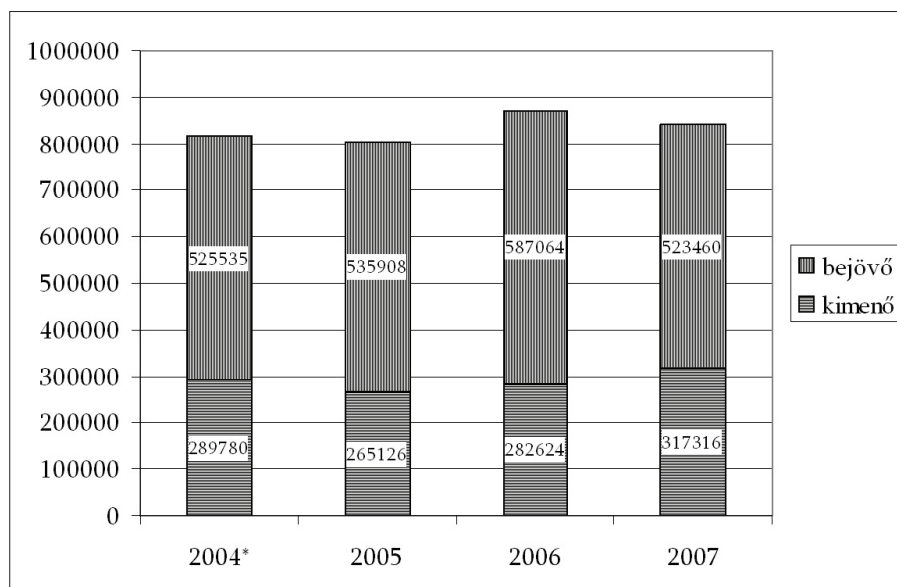
Ennek feltétele hatósági rendszerből történt forráskivonás, a költségvetési megszorítások felügyelőségeket sújtó részének visszatáplálása a rendszerbe. A szolgáltatott adatok alapján felemás kép bontakozik ki. A 2007-es évre eredetileg a költségvetési törvényben előírányzott alig több mint 8 milliárd forint helyett a zöldhatósági rendszer tényleges 2007-es költségvetése meghaladta a 10 milliárd forintot. A növekmény oka valószínűleg többrétű. Egyfelől a közigazgatási szervek szigorú költségvetési megszorítások hiányában hajlamosak lehetnek az eredetileg tervezett költségvetésük kismértékű túllépésére, és erre a korábbi években a környezetvédelmi hatóságoknál is volt példa. Másfelől Fodor Gábor politikai érdekérvényesítése is sejthető a háttérben, amely révén új források rendszerbe irányításával javított a felügyelőségek helyzetén. Ugyanakkor a jelek szerint ennek az érdekérvényesítésnek is megvannak a határai: a 2008-ra előírányzott költségvetés – amelynek előkészítésére pedig még Fodor minisztersége alatt került sor – ismét csökkentett, sőt, valójában a tényleges költségvetési adatokhoz képest minden korábbinál alacsonyabb,

2. ábra. A zöldhatóság összesített költségvetésének alakulása, 2004-2008 (*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek költségvetése, valamint a nemzeti parkoknál a hatósági feladatokra fordított források összesített értéke.)



kb. 9 milliárdos tervezetet tartalmaz (2. ábra). Ahogy arra már korábban rámutattunk (Jávor–Németh, 2007: 495), az elmaradás még szembeötlőbb, ha a pusztán nominális adatok helyett az inflációval korrigált adatokat nézzük. Így nézve a 2008-ra előirányzott 9,068 milliárd forint a 2004-es 10,107 milliárd forint inflációval (2004: 6,8%; 2005: 3,6%; 2006: 4%; 2007: 7,9%, forrás: KSH) korrigált értékétől (12,549 milliárd forint) 3,481 milliárd forinttal, közel 28 százalékkal (27,94%) marad el. Mindez azt támasztja alá, hogy a rendszerbe 2007 során átmenetileg visszatáplált források csak kis részben, és a jelek szerint csupán ideiglenesen tudták pótolni a 2004 óta az átalakítási folyamat során kiesett pénzügyi bázist. Ez valószínűvé teszi, hogy az elmúlt egy évben végbement létszámbővítés is pusztán átmeneti jellegű volt, az ismét csökkentett költségvetésű felügyelőségek aligha lesznek képesek hosszú távon finanszírozni az új munkatársak bérét és egyéb költségeit, így várható, hogy az év második felében újból elbocsátásokra kerül sor, hacsak a finanszírozási keretben jelentős változások nem állnak be.

3. ábra. A hatósági munkaterhet indikáló bejövő és kimenő ügyiratok számának alakulása 2004-2007 között (*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek ügyiratforgalmának, valamint a nemzeti parkok hatósági ügyiratainak összesített értéke)



ÜGYIRATFORGALOM

A hatósági átalakítás mellett szóló egyik, sokat hangoztatott érv az volt a minisztérium nyilatkozataiban,⁷ hogy a hatékonyabb struktúra alacsonyabb alkalmazotti létszámmal és kisebb költségvetéssel teszi lehetővé a feladatok változatlan szintű ellátását. Valóban elképzelhető, hogy az újonnan kialakított rendszerben az egyszerűsített ügymenet a feladatok olyan mértékű csökkenését vonja maga után, hogy az a pénzügyi és emberi források csökkentését teszi lehetővé. Ennek a hipotézisnek az igazolását egy, a munkateherre vonatkozó mutató alapján kíséreltük meg – ez pedig a feladatok mennyiségét közelítőleg indikáló ügyiratforgalom volt. Az ügyiratforgalommal kapcsolatos vizsgálatot különösen nehezítette, hogy az egyes felügyelőségek iktatási rendszere nem azonos, így a jelentett adatok nem feltétlenül összehasonlíthatóak. Feltételeztük mindenesetre, hogy az egyes hatóságoknál a vizsgált időszakban nem változott az iktatási rend (amit a kapott adatsorok alakulása is valószínűsített), így ha az egyes felügyelőségek adatai nem is összehasonlíthatóak, időbeli változásuk az adott felügyelőség munkatehérének használható indikátora. A kapott eredmények nem tekinthetők pontos összesítésnek a hatósági ügyiratokról, azonban mégis alkalmasak a munkateher változásának indikálására. Az ada-

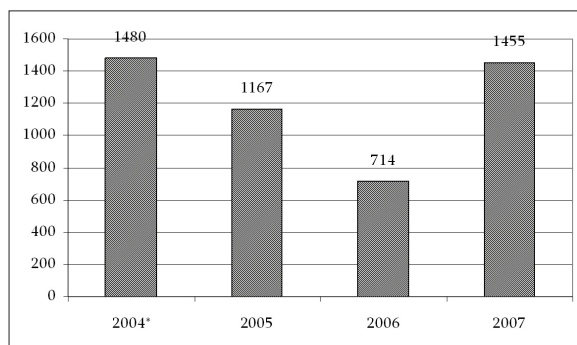
tok azt mutatták, hogy közvetlenül az átalakítást követően valóban bekövetkezett egy enyhe (10% körüli) csökkenés a hatósági ügyiratok számában. (3. ábra), ezután azonban növekedésnek indult, 2006-ra meghaladta a 2004-es értéket, és ez a helyzet 2007-ben – az előző évhez képest enyhe ügyiratszám-csökkenés ellenére – fennmaradt. Különösen figyelemre méltó a – a hatóság tényleges munkaterheivel szorosabb összefüggésben álló – kimenő ügyiratok számának reformot követő monoton növekedése. Mindez arra utal, hogy azok a remények, amelyek az új rendszer hatékonyabbá, egyszerűbbé válásától várták a hatósági munkateher csökkenését, és így a létszámleépítések lehetővé válását, nem váltak valóra. A létszámcsökkenések valójában a munka tényleges mennyiségétől teljesen függetlenül, pusztán a költségvetési szempontok érvényesítése céljából kerültek végrehajtásra, és semmilyen összefüggésben nem álltak az ellátandó feladatokkal.

A HATÓSÁGI SZIGOR VÁLTOZÁSA

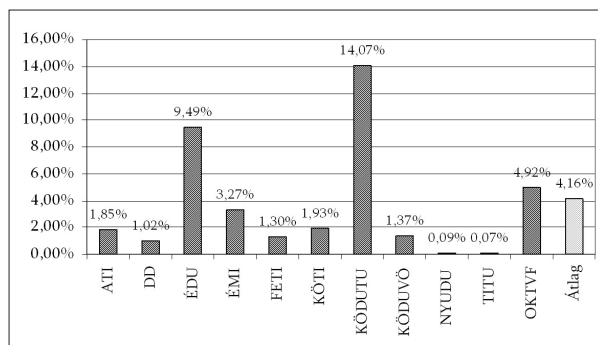
A vizsgálat következő blokkjában azt néztük, hogy vajon a változó (jobbára csökkenő) létszám és költségvetés, és az érdemben nem fogyó feladatmennyiség hatására hogyan alakult a hatóságok tevékenysége a területükön zajló folyamatok kézbentartása tekintetében. Változott-e az engedélyezések szigora, fokozódott, vagy csökkent az ellenőrzések és a szankcionálások gyakorisága?

Elsőként az engedélyezési gyakorlatot vizsgáltuk. Úgy véltük, hogy a benyújtott engedélykérelmek elutasításának aránya indikálhatja a hatóság hozzáállását az engedélyezési eljárásokhoz. Az engedélyek elutasítása egyrészt részletes indoklást, tartalmi elemzést, tehát több munkát igényel, mint azok automatikus kiadása kizárólag a jogszabályok által előírt formai követelményeknek való megfelelés vizsgálatára. A túlterhelt hatóságok és ügyintézők kevésbé hajlamosak vitatható esetekben a komoly utánajárásnak, és tevékenységüket a határidők betartására való koncentráció mellett a legkirívóbb esetek kiszűrésére korlátozhatják. A szakmailag indokolt elutasítások mellett többnyire megfelelő terepi ismereteket is megkövetelnek, amellyel az új, egységes rendszerben a hatóságok nem nagyon rendelkeznek, miközben a nemzeti parkokkal való konzultáció, szakértőként való bevonásuk időrabló, az eljárások hosszát növelő tényező. 2004–2006 között a benyújtott kérelmeknek így is csak alig több mint 4 százalékát utasították el. Ennek oka lehet (a) a hatósági hozzáállás radikális megváltozása, és szigorúbb engedélyezési gyakorlat elterjedése; (b) a minimális formai követelményeknek sem megfelelő engedélykérelmek arányának növekedése; (c) az engedélykérelmek számának ugrásszerű növekedése. A felvetődő hipotézisek igazolása további, a jelen vizsgálat kereteit meghaladó kutatásokat igényelne. Mivel az összes benyújtott engedélykérelem számára vonatkozóan nem rendelkezünk longitudinális adatokkal, így a (c) feltevés alátámasztása

4. ábra. a) Az elutasított engedélykérelmek száma, 2004–2007 (*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi felügyelőségek valamint a nemzeti parkok által elutasított engedélyek együttes száma); b) Az egyes felügyelőségeknél az elutasított engedélykérelmek aránya 2007-ben (ATI: Alsó-Tisza-vidéki KTVF; DD: Dél-dunántúli KTVF; ÉDU: Észak-dunántúli KTVF; ÉMI: Észak-magyarországi KTVF; FETI: Felső-Tisza-vidéki KTVF; KÖTI: Közép-Tisza-vidéki KTVF; KÖDUTU: Közép-dunántúli KTVF; KÖDUVÖ: Közép-Duna-völgyi KTVF; NYUDU: Nyugat-dunántúli KTVF; TITU: Tiszántúli KTVF; OKTVF: Országos KTV Főfelügyelőség).



a)



b)

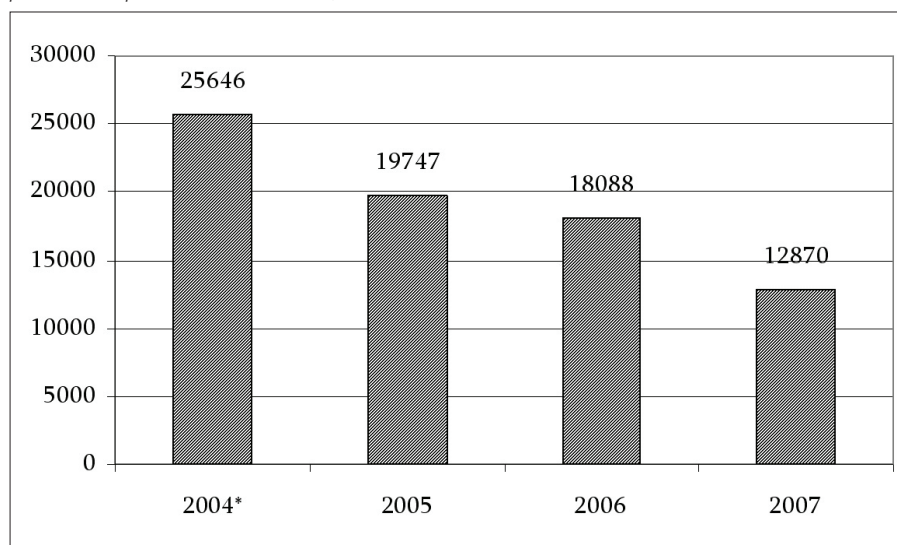
vagy megerősítése sem lehetséges, azonban a 2007-re vonatkozóan megadott adatok alapján annyi megállapítható, hogy az elutasítások aránya szélsőségesen, 0,07 és 14,07 százalék között variál az egyes felügyelőségek esetében (4b ábra). Ez arra utal, hogy a területi hatóságok által követett engedélyezési gyakorlatban hatalmas különbségek lehetnek, hasonló tevékenységek az egyik hatóságnál elutasításra, a másiknál engedélyezésre számíthatnak, ami semmiképpen sem erősíti a beruházók jogbiztonságérzetét.

A korábbi évek akár drámainak is nevezhető változásai látszottak ugyanakkor folytatódni a hatósági felügyelet indikálására választott másik fontos mutató, az ellenőrzések számának alakulása tekintetében. A beruházások útjában álló

bürokratikus akadályok lebontásának egyik lehetséges útja, amely ugyanakkor nem jár feltétlenül a környezetállapot párhuzamos romlásával, az engedélyezési eljárások bonyolultságának csökkentésével párhuzamosan az ellenőrzések radikális fokozása. Így az előzetes, sok papírmunkát igénylő engedélyezés – amely esetében az írásba foglalt előírások tényleges betartásának ellenőrzésére esetleg soha nem kerül sor – helyébe az utólagos, tényleges tevékenységet monitorozó ellenőrzések lépnek. Korábbi (már idézett) nyilatkozatokból úgy tűnt, a főfelügyelőség részéről szándék volt egy ilyen irányú elmozdulásra. Ehelyett a radikális létszámleépítés és forrásmegvonás, a hiányzó deregulációval együtt az ellenőrzések drámai, 2004–2007 között 50 százalékos (49,82%) visszaesését hozta magával (5. ábra). A hatóság gyakorlatilag a korábbi, nem túl intenzív ellenőrzési tevékenységéhez képest is visszavonult a terepről.

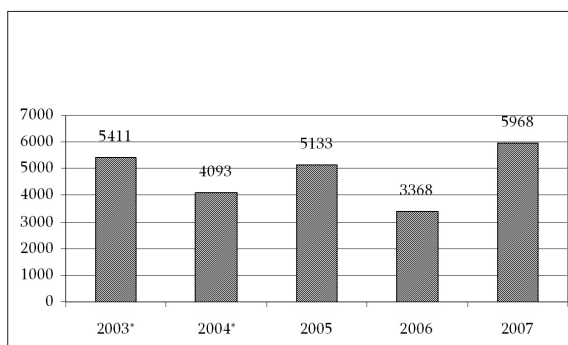
Érdekes eredményeket kaptunk, amikor a hatóság által kiszabott bírságok, kötelezések, vagy más büntetések számára kérdeztünk rá. Ez az adat 2003 és 2007 között jelentős (3368 és 5968 szélső értékek közötti) ingadozást mutatott, anélkül, hogy következetes trend megállapítható lett volna (6a ábra). A büntetések száma 2007-ben érte el maximumértékét (a büntetések összegére vonatkozóan nincs adatunk), ami önmagában pozitív fejleménynek is tekinthető, és utalhat arra, hogy a felügyelőségek a szabálytalanságok következetes

5. ábra. A hatósági ellenőrzések számának alakulása 2004–2007 között. (*2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi felügyelőségek által végrehajtott ellenőrzések együttes száma, a nemzeti parkok más típusú ellenőrzései nélkül.)

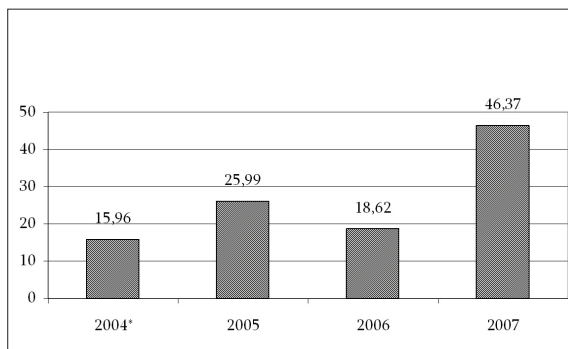


büntetésére törekedtek. Ha tekintetbe vesszük azonban, hogy ennek a kiemelkedően magas számú büntetésnek a kiszabásához a 2004-es ellenőrzésszám fele elegendő volt, azaz a 2004-es 15,96-ról 46,37-re nőtt az ellenőrzések és a kiszabott büntetések aránya (6b ábra), akkor felmerül a gyanú, hogy vajon nem a szabálytalan tevékenységek arányának megugrása okozta-e az alacsony ellenőrzésszám ellenére kiugró büntetésszámot? A hatósági előírásokhoz, döntésekhez való egyre növekvő kritikai hozzáállást nem csupán a fenti, jogellenes tevékenységek arányának bővülését sejtető eredmény sugallja. A hatósági határozatokkal szemben benyújtott fellebbezések száma 2003 és 2007 között 589-ről 1327-re emelkedett (7. ábra), ami közel 2,5-szeres, de még a határozatok számát jelző kimenő ügyiratszám-növekménnyel korrigálva is több mint kétszeres növekedést jelent. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a jelek szerint a hazai környezethasználók az évek során,

6. ábra. a) A kötelezéssel, bírsággal vagy más büntetéssel zárult ügyek száma; b) A büntetések számának aránya az ellenőrzések számához viszonyítva (%-ban kifejezve). (* 2003-ban és 2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi felügyelőségek valamint a nemzeti parkok által kiszabott büntetések együttes számával kalkulálva.)



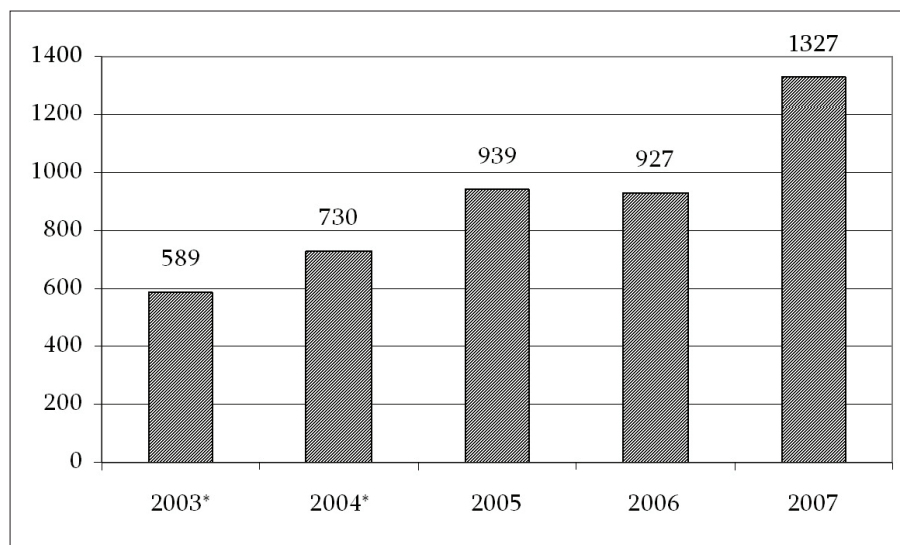
a)



b)

a szervezeti reformmal párhuzamosan egyre határozottabban igyekeznek érvényesíteni érdekeiket a hatósági szervezetrendszerrel szemben, mind illegális megoldások (amit az egyre növekvő büntetés/ellenőrzés arány jelez), mind pedig jogorvoslati eljárások (fellebbezések számának ugrásszerű növekedése) alkalmazása révén. Ha tekintetbe vesszük azt is, hogy az elmúlt évek jogalkotása több területen a beruházásokat érintő környezeti korlátok felpuhítását célozta, egyes beruházások esetében egyszerűsített eljárások alkalmazása (autópályatörvény, országos területrendezési törvény), bizonyos kiemelt fejlesztési területeken a korábbi korlátozó előírások fellazítása (Balaton-törvény),

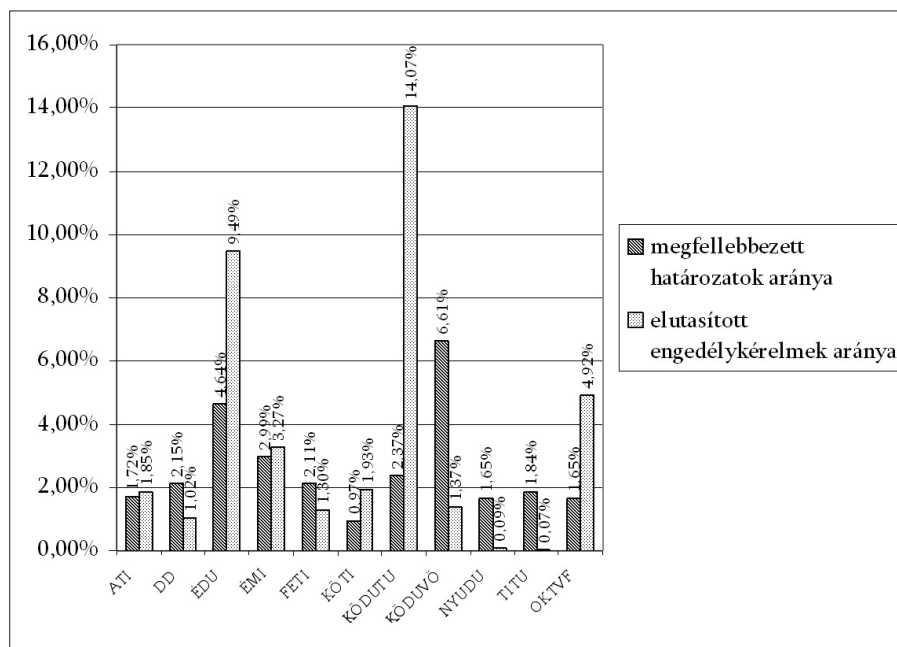
7. ábra. A megfellebbezett határozatok száma. (* 2003-ban és 2004-ben a környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi felügyelőségek, valamint a nemzeti parkok által hozott határozatok együttes számával kalkulálva.)



vagy a környezeti hatásvizsgálatra kötelezett beruházások körének szűkítése (314/2005. kormányrendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról) révén, akkor aggodalmak fogalmazódhatnak meg a hazai környezetállapot jövőbeli alakulására vonatkozóan.

A fenti hipotézisünket, mely szerint határozatokkal szembeni jogorvoslat keresésének növekvő száma inkább a környezethasználók hozzáállásából, nem pedig a hatósági szigor növekedéséből eredeztethető, két eredmény támasztja alá. Egyfelől a fellebbezésszám időbeli növekedése egyáltalán nincs összefüggésben az elutasított engedélykérelmek évenkénti alakulásával (sőt, 2007-et megelőzően éppen ellentétes trend mutatható ki; lásd 4a és 7. ábra).

8. ábra. A megfellebbezett határozatok, és az elutasított engedélykérelmek aránya az egyes felügyelőségeknél az összes határozat, illetve engedélykérelem százalékában, 2008-ban. (A rövidítések magyarázatát lásd: 4b ábra.)



Másfelől az egyes felügyelőségek esetében az elutasított engedélykérelmek aránya és a megfellebbezett határozatok aránya semmilyen összefüggést nem mutatott (8. ábra). A „legmegengedőbb” felügyelőségek közé tartozó Dél-dunántúli KTVF (amely az engedélykérelmek 1 százalékát utasította el 2008-ban) határozatainak körülbelül ugyanakkora arányát fellebbezték meg, mint a legszigorúbb engedélyezési gyakorlatot (14 százalékos engedélykérelem-elutasítás) követő Közép-dunántúli felügyelőség esetében (2,15, ill. 2,37%). A legmagasabb fellebbezési arány (6,61%) az átlagnál (4,16%-os engedélykérelem-elutasítás) jóval puhább (1,37%-os elutasítás) engedélyezési gyakorlatú Közép-Duna-völgyi felügyelőségnél tapasztalható, a legalacsonyabb (0,97%) pedig az (engedélykérelmek 1,93%-ának elutasításával) ennél valamivel szigorúbb gyakorlatot követő Közép-tiszavidéki KTVF-nél.

A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA

A közérdekű adatok nyilvánosságát az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényből (Eitv.) kiindulva vizsgáltuk, a honlapok 2008. május végi állapotát alapul véve. Figyelembe vettük, hogy a törvény rendelkezése értelmében a közfeladatot ellátó szerv a közzétételi listán szereplő, közzéteendő adatok kötelezettségének a saját vagy az erre a célra létrehozott központi honlapon is eleget tehet – jóllehet kívánatosnak tartanánk, hogy valamennyi felügyelőség rendelkezzen saját honlappal.

Az Eitv. közzétételi listája alapján összeállítottunk egy 3 (szervezeti-személyi; tevékenységi-működési; illetve gazdálkodási) kategóriában, 17 kérdéscsoportban, 93 kérdést vizsgáló tesztet, és azt vizsgáltuk, hogy ezek milyen arányban jelennek meg a honlapokon. Jóllehet minden zöldhatóságnak van az interneten, nyilvánosan elérhető felülete (bár a Felső-Tisza-vidéki felügyelőségnek csak a minisztérium honlapján), ezek formája és a megjelenített adatok köre meglehetősen rendszerezetlen. A szinte minden felügyelőségnél eltérő szerkezet és a megjelenített adatok körének kiszámíthatatlansága nagyban megnehezíti a tájékozódást, és a közzéteendő adatok fellelését. Fokozottan igaz lehet a tájékozódni kívánó laikusok számára. A legtöbb felügyelőség saját honlapdizájnát épített fel, más-más színvonalon, az eredetileg vélhetően az egységes megjelenés érdekében bevezetett, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium képi világára emlékeztető formát kevesen, jellemzően a világhálós jelenlétre kis hangsúlyt fektető hatóságok használják.

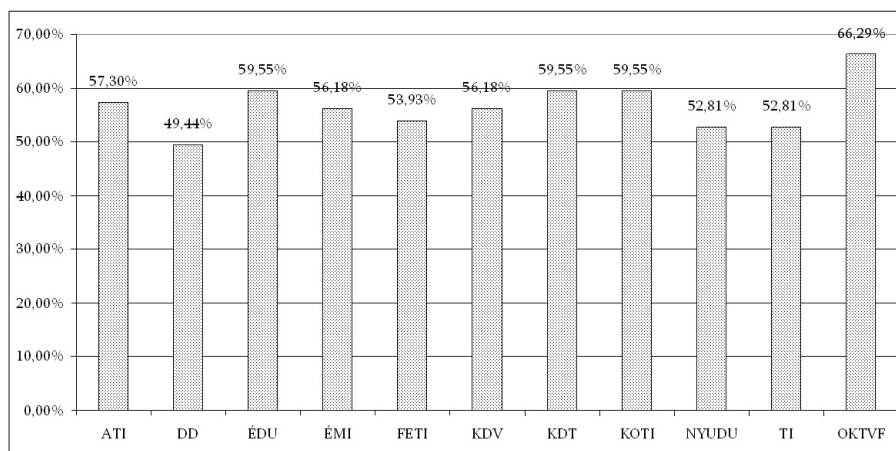
A vizsgált adatok közzététele tekintetében nagyságrendi eltérést az egyes szervek között nem találtunk. A legnagyobb arányban (66,9 százaléka) az OKTVF felelt meg a törvényi rendelkezéseknek, a területi szervek a kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok 49,44–59,55 százalékaát tették közzé (9. ábra).

Nagyobb eltérést tapasztaltunk az egyes adattípusok között. A három nagy adatblokk (személyi, tevékenységre vonatkozó és gazdálkodási) közül a személyi adatok köre volt a legjobban elérhető 2007-ben és 2008-ban egyaránt (88,04, ill. 79,19%), a legkevésbé (a kötelező adatok csupán 6,81, ill. 7,39 százalékos közzétételével) a gazdálkodási adatok voltak hozzáférhetőek (10a ábra). Megjegyzendő, hogy különösen a gazdálkodási adatoknál a határidők betartása volt a legnagyobb gond, 2008 májusában már a 2007-es költségvetési, pénzügyi adatoknak is szerepelniük kellett volna az Eitv. alapján a honlapokon, ezzel szemben ahol egyáltalán fellelhetőek voltak gazdálkodásra vonatkozó információk, azok legtöbbször legfeljebb 2006-os, esetenként csak 2005-ös adatok voltak. A 11 felügyelőségből ötnél egyetlen friss adat sem volt fellelhető a gazdálkodásra vonatkozóan (még a 2007-es éves költségvetés összege sem!),

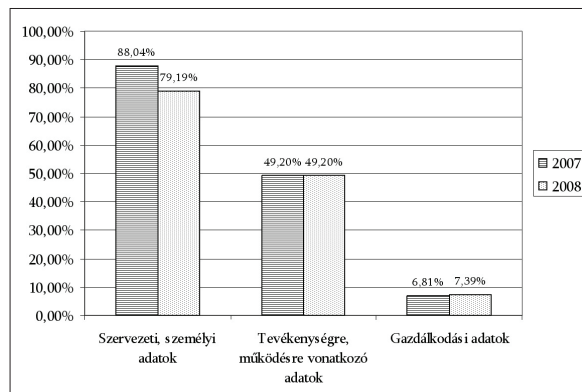
és a 16 vizsgált gazdálkodási adattípusból egyetlen felügyelőség sem tett közzé háromnál (18,75%) többet a honlapján.

Aggodalomra ad okot az is, hogy a helyzet az elmúlt egy évben csöppet sem javult, a 2007. májusi vizsgálathoz képest a gazdálkodási adatok közzététele kevésbé ugyan erősödött (6,81-ről 7,39%-ra nőtt), ezzel párhuzamosan azonban a szervezeti, személyi típusú adatok körében a közzétételi arány ennél jóval nagyobb mértékben, 88,04-ről 79,19 százalékra csökkent.⁸ A közérdekű adatok nyilvánossága tekintetében tehát a helyzet nem javul, a hatóságok folyamatos törvénysértésben vannak, a folyamat pedig az elmúlt egy évben nem a törvénytelenység csökkenése vagy megszűnése irányába haladt.

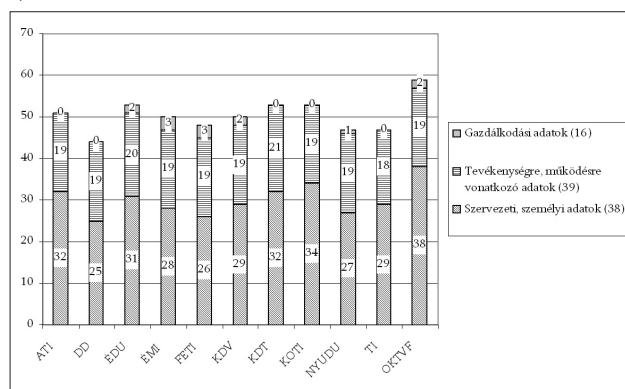
9. ábra. Az egyes felügyelőségek által közzétett adatok aránya, a kutatás során vizsgált 93, az Eitv. alapján kötelezően közzéteendő adat százalékában. (A rövidítések magyarázatát lásd: 4. ábra.)



10. ábra. a) Az egyes adatblokkok megjelenési aránya a 93 vizsgált és kötelezően megjelenítendő adat százalékában; b) Az egyes felügyelőségek által megjelenített adatok száma adatblokkok szerint (zárójelben az adott blokkban vizsgált adattípusok száma.) (A rövidítések magyarázatát lásd: 4b ábra.)



a)



b)

KÖVETKEZTETÉSEK

Kutatásunk során arra kerestünk választ, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági rendszerben 2003–2008 között végbement változások milyen hatásokkal jártak az adott közigazgatási terület tevékenységére? Milyen reformlépésekre került sor, és ezeknek milyen következményei voltak? Megfelelt-e ez az átalakítássorozat egy átgondolt reformmal szemben támasztott követelményeknek? Hogyan lehet értékelni a hatóság teljesítményét a reform folyamán? Eredményeink alapján a következőket állíthatjuk.

A környezetvédelmi igazgatás a reform megkezdése előtt nem csak uniós,

de regionális összehasonlításban is súlyosan alulfinanszírozott volt Magyarországon. Ezt mind statisztikai adatok, mind az uniós jelentések és értékelések alátámasztották (Jávor–Németh, 2007: 491). A hatósági rendszer ráadásul az EU-s jogharmonizáció keretében rövid idő alatt átvett, nagymennyiségű környezetvédelmi előírás betartatása és érvényesítése területén is komoly deficittel küzdött (Kohlheb–Pataki, 2002; Fodor, 2005). Szervezetrendszer ugyanakkor nem felelt meg mindenben az EU által elvárt tiszta profiloknak és integrált szemléletnek, a hatósági és kezelői szerepek helyenként keveredtek, a szakterületek ugyanakkor szegmentáltak voltak. Mindebből egy közepesen mélyre ható, kiegészítő forrásokkal megerősített szervezeti reform szükségessége bontakozott ki. Ez a cél azonban nem volt világosan megfogalmazva, és sajnálatosan összekeveredett a költségvetési megszorításokból fakadó radikális költségcsökkentési intézkedésekkel, amelyek a szektort kiemelten érintették (2004–2008 között 30%-os forráskivonás).

A reformot nem előzte meg érdemi állapotfelmérés, nem ismeretes a kormány, a minisztérium vagy a főfelügyelőség által végzett átfogó monitoring-tevékenység sem. A felügyelőségeket érintő vizsgálatok esetlegesek voltak, és semmiképpen nem alkalmasak a reform megalapozására vagy értékelésére. Ilyen átfogó, értékelő vizsgálat utólag sem ment végbe. Az intézményi reformokat menet közben háttérbe szorították a költségcsökkentési célok, így az előbbieket következetes végigvitele el is maradt, tisztázatlan hatásköri viszonyokat hagyva a reform után (Jávor–Németh, 2007: 507).

Az egyoldalúan erőltetett költségcsökkentés 2004–2006 között eredménnyel járt, érzékelhetően alacsonyabb ráfordítással működtek a felügyelőségek. Ez a trend 2007-ben megfordult, amikor – vélhetőleg összefüggésben a 2007 májusában hivatalba lépett Fodor Gábornak a hatóságok megerősítését célzó programjával – nominálisan a bázisévnek tekintett 2004-est közelítő költségvetéssel számolhattak a felügyelőségek (bár az inflációval korrigált érték jelentősen elmaradt tőle). 2008-ra azonban a felügyelőségek ismét a korábbi évek tényleges költségvetését messze alulmúló forrásokkal számolhatnak, melynek inflációval korrigált tervezett értéke mintegy 30 százalékkal marad el a 2004-estől. Mivel a 2008-as költségvetés összeállítása 2007 őszén, tehát még Fodor hivatali ideje alatt történt, úgy tűnik, érdekérvényesítő-képessége végül is korlátozottnak bizonyult a pénzügyi szempontokkal szemben, meghirdetett programját hivatalban maradása esetén sem igen valósíthatta volna meg.

A források alakulását követte a hatósági létszámok változása is. 2004–2007 között a költségvetéshez hasonló, mintegy 30 százalékos csökkenés volt tapasztalható. 2008. március végére a 2007. márciusi mélyponthoz képest 200 fő (kb. 15%-os) létszámnövekmény volt tapasztalható, azonban a csökkenő költségvetés a létszámok újbóli visszaesését vetíti előre.

A hatóságokra háruló feladatmennyiség ügyiratszámokkal indikált mértéke a vizsgált időszakban nem mutatott jelentős változást, ez alapján kijelenthető,

hogy a létszámleépítés nem a feladatok mennyiségének csökkenéséből vezethető le, hanem tisztán pénzügyi szempontok indokolták.

Az engedélyezési gyakorlat 2004–2007 között folyamatosan egyre megengedőbb volt (50%-kal esett vissza az elutasított engedélykérelmek száma), hogy aztán 2008-ban váratlanul a 2004-es értéket is enyhén meghaladó léptékűre ugorjon. Erre a jelenségre egyelőre nincs megalapozott magyarázatunk. A három felvetődő hipotézis igazolása további kutatásokat igényelne.

Egyértelműbb – és ugyanakkor talán a legaggasztóbb – az ellenőrzések számának alakulása. 2004–2008 között az elvégzett ellenőrzések száma nagyjából a felére esett vissza, a zöldhatóság gyakorlatilag levonult a terepről, az engedélyekbe foglaltak teljesülésének ellenőrzésére nem marad kapacitás. Vélelmezhető, hogy az ennek következményeként a nem jogszerű környezet-használat gyakorlatának terjedését jelzi, hogy a csökkenő számú ellenőrzés növekvő számú, bírsággal, kötelezéssel vagy más büntetéssel sújtott jogsértést tárt fel. Ez arra is utal, hogy a gyengülő hatósági szigor a hatósági határozatokkal való szembeszegülésre készteti a környezethasználókat. Nem csak az illegális megoldások terjedése, hanem a határozatok ellen benyújtott fellebbezések számának dinamikus növekedése is ezt támasztja alá.

A hatóságok teljesítménye nem csak szakmai tekintetben látszik csökkenni, hanem a törvényi kötelezettségeknek való megfelelés területén is. A közérdekű adatok nyilvánosságát célzó vizsgálat, amely az elektronikus információs szabadságról szóló törvény rendelkezéseinek teljesülése alapján igyekezett képet alkotni a közérdekű adatok elérhetőségéről és a törvényi előírások teljesüléséről, szomorú eredményeket produkált. A kötelezően közzéteendő adatok körülbelül fele érhető el a felügyelőségek honlapjain, egyes területeken, például a gazdálkodási adatok terén a helyzet még ennél is kiábrándítóbb: átlagosan a kötelezően megjelenítendő adatok 7,39 százaléka szerepel a honlapokon, a 11 felügyelőségből öt egyáltalán semmilyen friss gazdálkodási adatot nem tesz közzé. A hatóságok tehát alig-alig tesznek eleget ezirányú törvényi kötelezettségeiknek, a helyzet az elmúlt egy évben pedig összességében még romlott is.

Mindezek alapján elmondható: a környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi hatósági rendszer reformja nem tekinthető sikeresnek. Az intézményi átalakítás következetes befejezése elmaradt, ennek eredményeként tisztázatlan hatáskörök maradtak hátra pl. a nemzeti parkok és a zöldhatóságok között. A pénzügyi megszorítások olyan mértékben ellehetetlenítették a felügyelőségeket, hogy azok már alapvető feladataik ellátására (pl. ellenőrzések) is csak részben képesek, a törvényi előírásokat a működéssel nem közvetlen összefüggésben lévő területeken (pl. közérdekű adatok nyilvánossága) nem, vagy csak kis részben tartják be. Mindennek okai közt feltétlenül szerepel a reformmal párosított súlyos költségvetési megszorítások, a reformot megelőző állapotfelmérés, a folyamat monitoringjának és utólagos értékelésének elmaradása. Nem csak hogy nem készültek ilyen vizsgálatok, de még megfelelő

módszertan, a hatósági tevékenység hatékonyságát számszerűsíthetően mérő mutatók kidolgozása sem történt meg, amelyek segíthetnék a kormányzatot az intézményi reformok megtervezése és kivitelezése során. A tényleges reformon végül is felülkerekedett a pusztá pénzügyi megfontolás, és a szervezeti átalakítást ennek rendelték alá, miközben minden egyéb jel a hatósági rendszer kapacitásbővítésének szükségességét indokolja. A zöldhatósági reform azon félelmeket támasztja alá, hogy ha a közigazgatási átalakítások során nem a feladatok és a célok felől közelítünk az intézményi módosításokhoz, az olyan anomáliákat idézhet elő, amelyek elhárítása hosszú távon költségesebb lehet, mint a megspórolni remélt összegek.

JEGYZETEK

- ¹ A CAF alkalmazása tekintetében egyébként Magyarország nem is áll rosszul uniós összehasonlításban. Az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) adatai szerint (http://www.eipa.nl/CAF/DataBase/DataBase_Scores.htm) 2006-ban 14 hazai közigazgatási szerv alkalmazta a CAF-ot, ami ugyan csak töredéke pl. a 109 belga szervezetnek, de az ország méreteit is tekintetbe véve már nem marad el radikálisan Olaszország 47-es vagy Németország 44-es adatától, és messze megelőzi pl. Franciaországot, amely 8 közigazgatási szervezetében alkalmazta a CAF-ot 2006-ban. A magyar adat ráadásul a Miniszterelnöki Hivatal adatai alapján (<https://caf.meh.hu/>) 2008-ra 20-ra emelkedett. Figyelembe kell venni természetesen, hogy a CAF csupán egy a lehetséges módszertanok közül, és egyes országok ragaszkodhatnak saját, nemzeti értékelési metódusukhoz – már ahol van ilyen. A kellő koncepció hiányára utal ugyanakkor az, hogy a CAF bevezetése nem mindig a reformoknak leginkább kitett közigazgatási szektorokban kezdődött meg (környezetvédelmi, mezőgazdasági stb.), hanem pl. a kevésbé átalakuló önkormányzati rendszerben. A CAF háttéréről bővebben lásd: Engel, 2002.
- ² 28/1994. (V. 20.) AB határozat 1. pont: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a *természetvédelem* jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”
- ³ Pl. Fodor, 2005a; vagy az Állami Számvevőszék által készített 0617/2006 sz. „Jelentés a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről”.
- ⁴ Pl. közel 20 zöld szervezet 2004. november 26-i nyílt levele Persányi Miklós miniszternek az átszervezések ügyében: <http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=120>.
- ⁵ A hivatkozott publikáción túl részletesebb, bővebb, a módszertant bemutató kutatási beszámoló olvasható: <http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=651>.
- ⁶ Erről beszélt például a miniszteri kinevezését követően, 2007. június 19-én a Népszabad-

- ság számára adott interjújában: <http://nol.hu/cikk/450779/>, illetve a KvVM 2007. augusztus 12-i keltezésű sajtóközleményében: <http://www.kvvm.hu/data/sajtokozlemenyek/28.pdf>
- ⁷ A zöldhatóság felállításával befejeződött az átszervezés, KvVM közlemény, 2004. 12. 16., http://www.kvvm.hu/dokumentum.php?content_id=697§ion_id=0; *Folytatódik a regionalizáció a környezetvédelmi hatóságoknál*, kormányszóvivői közlemény, 2007. 01. 02., <http://www.meh.hu/szolgaltatasok/kozlemenyek/20070102kozl.html>.
- ⁸ Az itt közzétett adatok nem fedik mindenben a korábban publikáltakat (Jávor et al, 2007), mivel 2008-ban a korábbi 89 helyett 93 adat közzétételét vizsgáltuk. A 2007-re vonatkozó, most publikált adatok az akkori mintavétel adatbázisának az új módszertan szerinti újraértékelése alapján születtek – megjegyzendő, hogy az új eredmények nem rajzolják át radikálisan a korábbi megállapításokat, de meggyőződésünk szerint mégis pontosabb képet adnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bónisné Gy. I. (2005): 23. *Jogász Vándorgyűlés – konferenciakiadvány*. Magyar Jogász Egylet, Budapest.
- Engel, Christian (2002): Common Assessment Framework: The state of affairs. In *Eipascop* 2002/1., 35–39.
- Fodor, László (2005): A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In Fodor, László (szerk.): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. Debrecen, Lícium-Art, 2005.
- Jávor, Benedek – Németh, Krisztina (2007): Kisebb állam, nagyobb baj? – Beszámoló a zöldhatósági rendszer kialakításának értékeléséről. In *Társadalomkutatás*. Vol. 25., No. 4. 487–511.
- Józsa, Zoltán (2003): Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. In *Magyar Közigazgatás*. Vol. 53., No.12. 2003/12, 723–735.
- Kohlheb, Norbert – Pataki, György (2002): *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street-level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*. BKÁE, Budapest.
- Lőrincz, Lajos (2005): A hatékony állam. In *Magyar Közigazgatás*. Vol. 55., No.8., 2005. Augusztus, 449–454. Lőrincz, Lajos (2007): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. In *Közigazgatási Szemle*. Vol. 1., No. 2., 2007/2., 3–14.
- Pollit, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, (Second Edition).
- Sivák, József (2005): Helyben járás vagy lépésváltás? – Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében. In *Magyar Közigazgatás*. Vol. 55., No. 1., 2005. Január, 1–14.

ALTERNATÍV VITARENDEZÉS ÉS FOGLALKOZTATÁSI KONFLIKTUSOK TIPOLOGIA ÉS A MAGYAR MODELL AMBIVALENCIÁJA

Kas Kinga

(doktorjelölt, Politikatudományi Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem)

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány az alternatív vitarendezés (AVR), illetve az AVR legfontosabb eszközeinek, a békéltetésnek, közvetítésnek és döntőbíráskodásnak a foglalkoztatási kapcsolatokban¹ való alkalmazását állítja középpontba. Annak az összehasonlító elemzésnek az eredményeit tárja fel, amelyben a szerző öt országnak – Belgium, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia és Magyarország – a foglalkoztatási konfliktusok terén működő békés vitarendezési rendszerét vizsgálta meg. A dolgozatban választ kapunk arra, melyek a foglalkoztatási AVR-rendszerek sikeres működésének feltételei, milyen tipológia alakítható ki ezekből a rendszerekből és van-e összefüggés, megfeleltetés ezen tipológia, valamint a foglalkoztatási rendszerek ismert tipológiai között. A sikeres működés feltételeinek kifejtése során külön figyelmet kap a magyar Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat (MKDSZ), amelynek működésével kapcsolatban a tanulmány rávilágít bizonyos anomáliákra, valamint javaslatokat is megfogalmaz a működés hatásszösségának növelése érdekében.*

KULCSSZAVAK ■ foglalkoztatási kapcsolatok ■ AVR-rendszerek ■ konfliktuskezelés
■ Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat

BEVEZETÉS

A foglalkoztatási konfliktusok békés rendezésének témaköre már önmagában is egy viszonylag speciális és szűk területnek tekinthető, mivel két nagyobb „halmaz”, a foglalkoztatási kapcsolatok és az alternatív vitarendezés keresztmetszetében található. Ezt a keresztmetszetet is tovább szűkíti, ha azt a szakirodalmat keressük, amely összehasonlító jelleggel íródott a témában. Ebben a már igen szűk körben elsősorban de Roo és Jagtenberg könyvét kell megemlítenünk a foglalkoztatási viták rendezéséről mint a legnagyobb szabású és legátfogóbb művet a témában (de Roo-Jagtenberg, 1994). A könyv európai szinten tárgyalja a témát négy ország alternatív vitarendezési rendszerének mélyreható és részletes, valamint nyolc másik európai ország rendszerének rövidebb áttekintésén keresztül, és egy fejezet erejéig tartalmaz explicit össze-

hasonlító elemzéseket is. Bizonyos mértékben limitálja az összehasonlítást, hogy erősen intézményorientált, és nem foglalkozik a szélesebb kontextussal, másrészt pedig bevallottan elsősorban jogi-jogászi szempontból közelít a témához. Erőssége viszont a tanulmánynak, hogy az alternatív vitarendezési intézmények történeti fejlődését is bemutatja, bár sajnos nem komparatív perspektívában, hanem egymástól független országtanulmányok keretében.

Elsősorban nem összehasonlító jellegű, de nagyon fontos és hasznos áttekintését adja a jelenlegi alternatív vitarendezésnek az európai foglalkoztatási konfliktusokban a European Industrial Relations Observatory (EIRO)³ két tanulmánya, amelyek a közelmúltban jelentek meg. Ezek egymástól független országtanulmányok, viszont kollektív és egyéni vitákra, illetve kollektív és egyéni vitarendezési rendszerekre bontva végzik az áttekintést. További erőssége a tanulmányoknak, hogy nagy „n”-nel dolgoznak, vagyis felölelik az összes jelenlegi uniós országot, jó prekomparatív alapot képezve egy nagyobb volumenű későbbi összehasonlító elemzéshez. A tanulmányok csupán a jelenlegi állapotot tükrözik, elsősorban jogszabályi és intézményi jellegűek, fejlődéstörténetet és a külső (társadalmi) tényezők hatását, elemzését nem tartalmazzák. Szintén intézmény- és eljárásorientált az a rövid összehasonlító áttekintés is, amely az országtanulmányokra épülve készült az EIRO keretén belül, kizárólag a kollektív viták rendezése terén. (Welz–Eisner, 2006), ami azonban egy mélyreható, nem csak a tényeket, hanem a miérteket is kutató összehasonlító elemzéshez nem elégséges.⁴

Jelen tanulmány egy olyan komparatív kutatás eredményeit összegzi, amely a kiválasztott öt országban – Belgium, Franciaország, Hollandia, Magyarország és Nagy-Britannia – megvizsgálja és összehasonlítja a foglalkoztatási konfliktusok terén működő alternatív vitarendezés történeti fejlődését (dinamikus elemzés), valamint a jelenlegi modellek jellegzetességeit (statikus elemzés). A kutatás tehát egy külső és belső tényezőket egyaránt szem előtt tartó, a szokványos, elsősorban jogszabályi és intézményi jellemzőket figyelembe vevő tanulmányokon túllépő elemzést kísérelt meg véghezvinni. A fejlődéstörténeti áttekintés és elemzés három időszakra bontva, a 18. század végétől a huszadik század végéig (1790–1897, 1898–1945 és 1946–1992)⁵ vizsgálta meg és vetette össze az öt ország AVR-rendszerének fejlődését a foglalkoztatási kapcsolatok terén. Sor került többek között a legfontosabb eljárások (békéltetés, közvetítés, döntőbíráskodás),⁶ a történelmi fejlődés folytonossága, az állam beavatkozása és a szociális partnerek együttműködési készségének, valamint a konvergencia-divergencia szempontja alapján történő összevetésre is, valamint a tipológialakítás irányába mutató feltételek megfogalmazására is. A jelenleg működő foglalkoztatási AVR-rendszerek összehasonlító elemzésének kapcsán a szerző összehasonlította az eljárásokat, az egyéni és a kollektív jogszabályi és intézményi hátteret, az intézmények tagjainak összetételét és a képzeteket, valamint megállapította, melyik szempont milyen súllyal eshet latba a tipológia felté-

teleinek meghatározásánál. A komparatív analízis lehetőséget adott bizonyos tendenciák és csoportosítási opciók megfogalmazására, sőt ezzel párhuzamosan egy tipológia megalkotására is. Természetesen kezdeti tipológiáról van szó a vizsgált országok relatíve alacsony száma miatt, azonban annak paraméterei valószínűvé teszik a tipológia lényegesen szélesebb vizsgálati körben való (így az összes európai országra kiterjedő összehasonlító elemzésben alkalmazott) használatát is.

A kutatás, amelynek eredményeit a szerző jelen cikkben összefoglalja, az alábbi legfontosabb kérdésekre kereste a választ:

– Léteznek-e olyan külső (társadalmi) és belső (intézményi) tényezők, amelyek lehetővé teszik az alternatív vitarendezés sikeres alkalmazását a foglalkoztatási konfliktusokban, és ha igen, melyek azok?

– Kialakítható-e egyfajta tipológia a vizsgált országoknak a foglalkoztatási viták területén működő AVR-rendszereiből?

– Ha kialakítható ilyen tipológia, az hogyan viszonyul a foglalkoztatási kapcsolatok már létező tipológiáihoz, azaz van-e összefüggés a két rendszer között?

A kutatás célja tehát elsőként annak megválaszolása volt, hogy létezik-e olyan, az összehasonlító elemzésben alkalmazott tényezőkből „összerakott” modell, és ha igen, milyen jellemzőkkel bír, ahol ha nem is garantált, de valószínűsíthető, hogy a békés úton történő konfliktuskezelési, illetve vitarendezési eljárások sikeresen, azaz – a közpolitika fogalmaival összhangban – hatékonyan és hatásosan tudnak majd működni.⁷ Ez a kérdés különös fontossággal bírt a magyar Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat (MKDSZ) esetében, amelynek működésével kapcsolatban a kutatás fényt derített több anomáliára. Ezek lehetséges feloldására, valamint a működés hatásosságának növelése céljából a kutatás több javaslatot is megfogalmazott. Hasonlóképpen fontosnak tűnt a kérdés, hogy a komparatív elemzések eredményeképpen lehetőség nyílik-e a foglalkoztatási AVR-rendszerek meghatározott szempontok alapján történő csoportosítására az öt ország körén belül. Vagyis léteznek-e olyan paraméterek, amelyek megengedik bizonyos csoportok, típusok kialakítását az adott területen. További érdekes kérdésként merült fel, hogy – mivel a foglalkoztatási kapcsolatok szereplőiről van szó – mennyiben felel meg a felállítandó AVR-tipológia a foglalkoztatási kapcsolatok korábban összeállított tipológiáinak, van-e átfedés közöttük, vagy az AVR-modellek jellegét és működését talán más tényezők befolyásolják, mint az FOK-rendszerek tipizálásánál hagyományosan használt szempontok. Jelen tanulmányban a fenti kérdésekre kapott válaszokat foglalja össze a szerző.

MILYEN A SIKERES MODELL?

A dinamikus, több mint két évszázad fejlődését felölelő, valamint a statikus jellegű, a mai állapotot összevető elemzés együttes konklúzióira alapozva igyekeztem megválaszolni a bevezetésben megfogalmazott kérdéseket és összeállítani egy tipológiát, amely alapját képezheti egy későbbi, több országot tartalmazó összehasonlító kutatásnak és a vitarendezési rendszerek besorolásának.

A vitarendezési rendszerek, azok fejlődési útvonaltát és mostani jellegzetességeit vizsgáló és összehasonlító elemzések nem hagynak kétséget afelől, hogy ezeknek a rendszereknek a mechanizmusai, szereplői és eljárásai, vagyis belső tényezői igen sokszínűek. Minden országban találtunk olyan vitarendezési intézményt, amelynek működése az elmúlt két évszázad fejlődési útja alatt sikeresnek és népszerűnek bizonyult, és a mai AVR-rendszernek is részét képezi. Azonban ezek intézményi jellemzői nagyon eltérőek, széles skálán mozognak, vagyis nem tudnánk egyetlen olyan modellt felvázolni, „a” sikeres modellt, amely – a külső tényezőktől függetlenül – ha nem is garantálná, de valószínűsítene az intézmény működésének eredményességét. Mindazonáltal a fejlődés áttekintése során találkoztunk egyes belső, intézményi tényezőkkel, amelyek mégis elengedhetetlennek bizonyultak az eredményes működés szempontjából.

Belső tényezők:

– *megfelelő, az adott keresletet kielégítő hatáskör*

Ennek a feltételnek a fontosságát gyakorlatilag minden ország esetében megfigyelhettük, legvilágosabban azoknál a korai, 19. századi intézményeknél, amelyek csupán egyéni vitákban járhattak el, miközben a kereslet egyre inkább a kollektív vitarendezés felé tartott.

– *területi lefedettség*

A történeti fejlődés elemzése rávilágított, hogy az intézmények működésének hatásossága akkor nőtt meg ugrásszerűen, amikor az ország egész területén könnyen elérhetővé, hozzáférhetővé váltak szervezetileg.

– *állandó jellegű működés*

Az eredményes működés az esetek legnagyobb részében akkor volt biztosítható, ha nem ad hoc, hanem állandó jelleggel működő intézmények folytatták a vitarendezést.

A fenti feltételek mellett az elemzések rávilágítottak olyan további belső tényezőkre, amelyek több, jelenleg is működő vitarendezési intézmény sajátjai, bár nem tekinthetők hasonló erejű feltételeknek a fentebb megfogalmazottakkal. Megemlíthetjük itt többek között az alábbi tendenciákat:

- az uralkodó rendezési eljárás a békéltetés;
- a döntőbíráskodás általában csak sikertelen békéltetést követően alkalmazható;
- a konkrét vitarendezési tevékenységen túl az intézmények fontos szerepet játszanak más területeken is, így pl. tanácsadásban, szerződések megkötésében, képzésben.

A belső tényezők áttekintése után most vizsgáljuk meg a külső, társadalmi tényezők szerepét is abban a kérdésben, amely azt firtatja, vajon léteznek-e a sikeres vitarendezésnek hasonló feltételei, vagyis olyan feltételek, amelyek valószínűsítik az adott AVR-intézmények eredményes működését a foglalkoztatási konfliktusokban.

Külső tényezők:

A dinamikus, fejlődési és a statikus, jelenlegi állapotot bemutató elemzés is kirajzolt olyan vonalakat, amelyek mentén csoportosíthatjuk a vizsgált országokat, illetve rendszereket. Az AVR-rendszerek fejlődését végigkövető összehasonlító elemzés alapján megállapíthatjuk, hogy bizonyos külső tényezők egyértelmű fontossággal bírtak a mechanizmusok sikeres működésében. Ilyen meghatározó külső tényező

- 1) a szociális partnerek pozitív, együttműködő hozzáállása; valamint
- 2) az állam támogató, integráló magatartása.

Ahol ugyanis a fenti tényezők megvalósultak, ott a kollektív viták békés rendezése is korán intézményesült és képes volt sikeresen (hatékonyan és hatásosan) működni. Nézzük meg táblázatban is, az egyes országokon belül hogyan alakultak a fenti tényezők:

A táblázatból is kitűnik, hogy elsősorban nem konkrét intézményi vagy jogszabályi elemekről van szó annak kapcsán, hogy megállapíthassuk, melyik rendszerben működik sikeresen az alternatív vitarendezés a kollektív konfliktusokban, hanem nagyon komoly társadalmi tényezőkről, illetve azok magatartásáról és viszonyairól is szó van. Kérdés azonban a fenti megállapítások után, hogy vajon a statikus összehasonlító elemzés adta eredmények mennyiben vágnak össze a fenti táblázatban kirajzolódó tendenciákkal.

1. táblázat. AVR eredményességét meghatározó külső feltételek kollektív vitákban

Országok	Szociális partnerek együttműködése	Állam magatartása
Nagy-Britannia	Együttműködés a kezdetektől, alulról jövő kezdeményezések	A meglévő, önkéntes mechanizmusok támogatása és integrálása
Hollandia	Nagyon alacsony szintű együttműködés, ellenséges kapcsolatok, versengés, kevés alulról jövő kezdeményezés	Kevéssé veszi figyelembe, nem integrálja a meglévő, önkéntes mechanizmusokat
Belgium	Erősödő együttműködés, alulról jövő kezdeményezések	A meglévő, önkéntes mechanizmusok támogatása és integrálása
Franciaország	Alacsony szintű együttműködés, ellenséges kapcsolatok, versengés, kevés alulról jövő kezdeményezés	Kevéssé veszi figyelembe, nem integrálja a meglévő, önkéntes mechanizmusokat
Magyarország	Alacsony szintű együttműködés, ellenséges kapcsolatok, versengés, kevés alulról jövő kezdeményezés	Kevéssé veszi figyelembe, nem integrálja a meglévő, önkéntes mechanizmusokat 8

Mint az elemzések rámutattak, nem minden rendszerben tudtak sikeresen működni az alternatív vitarendezés intézményei és eljárásai az elmúlt másfél század során. A fejlődési áttekintésből és a foglalkoztatási viták hagyományos klasszifikálását követő definíciók elemzéséből is kiderült, hogy megkülönböztetnünk, illetve elkülönítve kezelnünk a vitatípusokat csupán a kollektív és egyéni tengely mentén érdemes (az érdek- és jogvita tengely mentén sokkal kevésbé van a szeparálásnak gyakorlati realitása), ezért fontosnak éreztem a rendszerek között is annak megkülönböztetését, hogy melyikben létezik állandó intézmény a kollektív és/vagy egyéni foglalkoztatási viták békés rendezése terén. Emellett nagyon fontos, sőt, kulcsfontosságú megjegyeznünk, hogy azokban a rendszerekben, ahol a hosszú fejlődési út során megszilárdultak az állandó intézmények és szereplők, ott sikeresen is működnek. Ott azonban, ahol nem teljesült a két fenti feltétel, vagyis a szociális partnerek együttműködése és az alulról jövő, önkéntes kezdeményezések, valamint az állam támogató és integráló magatartása, többszöri felülről jövő kezdeményezések és módosítások ellenére sem sikerült megszilárdulnia állandó intézményeknek, időszakos működésük pedig sikertelen és népszerűtlen maradt. Azaz elmondhatjuk, hogy az elemzés által vizsgált nyugat-európai országokban ahol állandósult egy ADR-intézmény a 20. század végére, azok sikeresen is működnek. Magyarországon a kivétel ezen a téren, mivel bár itt létezik állandó intézménye a kollektív viták békés rendezésének, működése mégsem tekinthető sikeresnek (mivel a

hatékonyság mellett hatásosságra is szükség van a sikeres működéshez, és a magyar intézmény bár az ügyek 93 százalékában eredményesen jár el, nagyon alacsony az ügyek száma).⁹

2. táblázat. Állandó AVR-intézmények

Országok	Állandó intézmény a kollektív viták rendezése terén	Állandó intézmény az egyéni viták rendezése terén
Nagy-Britannia	Igen	Igen
Hollandia	Nem	Nem
Belgium	Igen	Igen
Franciaország	Nem	Igen
Magyarország	Igen	Nem

Láthatjuk tehát, hogy míg Nagy-Britanniában és Belgiumban létezik állandó intézmény a kollektív és egyéni viták békés rendezésére is (egy és ugyanazon intézmény hatáskörén belül, amelyben a kollektív jelleg dominál), Franciaország és Hollandia esetében csak egyéni vitákkal kapcsolatban találunk állandó vitarendezési intézményt. A fenti modellek esetében a kollektív és egyéni viták rendezése ugyanazon az intézményen belül valósul meg, vagyis azok hatásköre mind a két típusú vitát felöleli. Franciaország és Hollandia esetében a kollektív viták rendezése terén nem működik állandó intézmény – a korábbi kezdeményezések ugyanis sorra megbuktak –, az egyéni viták esetében azonban találunk állandó intézményeket, még ha jellegükben meglehetősen eltérőeket is. Magyarország intézményi tekintetben inkább a brit-belga páros-hoz hasonlít, mivel létezik állandó intézmény a kollektív viták rendezése terén, azonban, mint már említettük, ennek működése társadalmi hatását tekintve az előzőektől eltérően nem tekinthető eredményesnek a vitarendezés terén.

TIPOLÓGIA

Ha összevetjük az állandó AVR-intézményeket és az AVR eredményességet meghatározó külső feltételeket bemutató táblázatot, nyilvánvalónak tűnik a párhuzam, illetve a megfeleltetés a két táblázat által kínált csoportosítási lehetőség között. Ez azt jelenti, hogy (a magyar példa kivételével, ahol azonban a fejlődési út nem mérhető össze a nyugat-európai példákkal) közvetlen összefüggést fedezhetünk fel a külső tényezők jellemzői, azaz a szociális partnerek és az állam magatartása (első táblázat), valamint az egyes országokban működő vitarendezési modellek, azaz kollektív és/vagy egyéni vitákra kiterjedő hatáskörű vitarendezési intézmények jelenléte (második táblázat)

között. Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a brit és a belga modell alkot egy típust, míg a francia és a holland modell egy másik típushoz sorolható. Előbbire egy erős kollektív vitarendezési rendszer jellemző, míg utóbbiban az egyéni vitarendezési rendszer dominál. Mindez pedig szoros összefüggésben áll azzal, hogy a szociális partnerek mennyire együttműködő, illetve versengő viszonyban állnak egymással, valamint azzal, hogy az állam mennyire játszott, illetve játszik támogató, integráló szerepet az intézmények fejlődése során. Ennek alapján a következő tipológiát állíthatjuk fel. (A magyar modell integrálása ellentmondásokba ütközik, mivel az alábbi tipológia szerint a brit és belga modellhez sorolható, de nem találunk összefüggést az intézményi és a társadalmi tényezők között, illetve a modell eredménytelen működése a versengő, nem együttműködő hozzáállásra vezethető vissza mind állami, mind érdekképviselési szinten.)

3.táblázat. AVR-tipológia

AVR-rendszerek típusai	Országok
Domináns kollektív vitarendezés	Nagy-Britannia Belgium Magyarország
Domináns egyéni vitarendezés	Franciaország Hollandia

A tipológia természeténél fogva leegyszerűsített, a jelen példa sem kivétel. Ez azt is jelenti, hogy jócskán fedezhetünk fel különbségeket a brit, a belga és a magyar, valamint a francia és a holland modell között is, mégis a legfontosabbnak ítélt szempontok alapján ez a klasszifikálás rajzolódik ki. A dominánsan kollektív vitarendezési rendszerek között például eltérő súllyal esik latba az egyéni vitarendezés az adott vitarendezési intézményen belül, más szóval az egyes intézmények eltérő szelességű hatáskörrel rendelkeznek az egyéni viták rendezése terén. A brit ACAS-nál találjuk a legszélesebb hatáskört, míg a magyar MKDSZ esetében a legszűkebbet. Ezen kívül Nagy-Britanniában még jelentősebb hagyománya van a szociális partnerek együttműködésének és kezdeményezéseinek, valamint az állam támogató, integráló szerepe is kezdetektől fogva hangsúlyosabban valósult meg. Ugyanígy a francia és a holland modell esetében is találunk eltéréseket, hiszen például előbbiben a Békéltetőbíróságokon, vagyis az egyéni vitarendezés állandó intézményei kétszáz éves hagyományra néznek vissza és a szociális partnerek képviselői tagjaiból állnak, míg utóbbi esetében a Munka és Jövedelem Központok köztisztviselőkből álló, a második világháború alatt idegen mintára létrejött intézmények. A francia modell ráadásul szervezetileg összetettebb is, mivel nemcsak területileg, de ágazatonként is szekciókra oszlik.

Lényegét és egyben a tipológia alapját tekintve azonban mégis azonos csoportba sorolható a fentebb említett egy-egy országpár. Magyarország a besorolást tekintve a domináns kollektív vitarendezéshez tartozik, mivel ezen a területen rendelkezik állandó intézménnyel. Nagy-Britanniától és Belgiumtól eltérően azonban itt az intézmény hatásköre nem terjed ki egyéni viták rendezésére, még abban az esetben sem, ha ezek kollektív kapcsolatokat veszélyeztetnek. Említettük azonban korábban, és ezt a külső tényezőket elemző táblázat is jól mutatta, hogy a magyar rendszer intézményi jellegzetességei a többi országtól eltérően nem állnak összhangban a külső, társadalmi jellegzetességekkel. Hogy a magyar modell milyen ellentmondásokat tartalmaz, arra az alábbi rész adja meg a választ.

A MAGYAR MODELL AMBIVALENCIÁJA ÉS REFORMJAVASLATOK

A legnyilvánvalóbb ellentmondás a magyar modell tekintetében, hogy míg külső tényezőit tekintve a francia és a holland mintával mutat hasonlóságot, addig az AVR-tipológiában éppen a belga és brit modell által fémjelzett típushoz sorolható. Más szóval, intézményesen egy dominánsan kollektív vitarendezési rendszert alakítottak ki egy hagyományosan nem együttműködő, alacsony kezdeményezési szintű szociális partneri viszony és jellemzően nem támogató, nem integráló állami magatartás által jellemzett társadalmi környezetben. A hasonló társadalmi környezettel rendelkező francia és holland rendszerben a kollektív vitarendezési intézmények és eljárások rendre megbuktak, működésük eredménytelen és népszerűtlen maradt. A huszadik század második felében kialakuló, jelenleg is érvényes és működő rendszerük nem tartalmaz állandó intézményt a kollektív viták rendezése terén, ezzel szemben erős intézményi és komoly eljárási háttérrel rendelkeznek az egyéni vitarendezés terén. A magyar modellel kapcsolatban előbb kifejtett ellentmondást figyelembe véve nem lepődhetünk meg rajta, hogy az nem mutatkozott kiugróan sikeresnek.¹⁰ A történelmi tapasztalatok és elemzések alapján ezt nem is várhattuk, mivel a szükséges külső feltételek nem teljesültek. A helyzetet tovább rontja, illetve nehezíti, hogy az egyéni viták rendezése terén viszont egyáltalán nem születtek a rendszerváltás után állandó vagy ad hoc alternatív eljárások. Ennek többek között az is az oka, hogy az alternatív vitarendezés szerves fejlődése olyan hosszú időszakokra megtört a huszadik század során, ami gyakorlatilag lehetetlenné tette a történelmi formálódást, és a rendszerváltást követően mesterséges, felgyorsított ütemű kialakulást, szerveződést igényelt. Hibájául róható fel a 90-es évek közepén zajló, az MKDSZ megalakulásához vezető egyeztetési folyamatoknak, hogy nem vettek figyelembe bizonyos történelmi hagyományokat, és itt elsősorban a 68-as reformokkal párhuzamosan megjelenő vállalati döntőbizottságokra gondolhatunk. Ha javítani akarunk a szolgálat

működésének népszerűségén és hatásosságán, akkor valószínűleg támogatni és integrálni kellett volna, illetve kellene ma is azokat a formákat, mechanizmusokat és eljárásokat, amelyek relatíve sikeresen tudtak működni korábban, többek között a szerves fejlődés fenntartása érdekében is. Nyilvánvalóan nem ugyanazzal a tartalommal, ahogyan ezek a döntőbizottságok működni kényszerültek a rendszerváltást megelőző pár évtizedben, de demokratizált és modernizált formában talán újjáéleszthető lett volna az intézmény. Ezzel együtt a magyar társadalom és konkrétan a foglalkoztatási kapcsolatok jellegzetességei adta feltételek nem a legkedvezőbbek egy dominánsan kollektív vitarendezési modell kialakításához. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy meg sem kell próbálni előmozdítani a kollektív vitarendezést például az előbb említett módokon (történelmi hagyomány figyelembe vétele, területi lefedettség növelése), de számolni kell azzal, hogy a magyar környezetben ez nem fog drámai javulást eredményezni; segít kihozni a rendszerből a lehetőségeket, amely azonban várhatóan soha nem fog olyan eredményeket produkálni, mint a brit vagy a belga rendszer.

Úgy tűnik tehát, hogy ha valóban javítani kívánjuk a magyar vitarendezési modell népszerűségét és társadalmi hatásosságát, akkor a dominánsan kollektív vitarendezési rendszertől a dominánsan egyéni vitarendezési modell irányába kell elmozdulnunk, mivel a külső tényezők reálisan ehhez biztosítanak jó alapot. Ezt elméletileg kétféle módon lehetne elérni:

- a) az MKDSZ hatáskörének kibővítésével;
- b) különálló egyéni vitarendezési intézmény felállításával.

Bár a francia és a holland modell a második javaslattal rokon, mégis a magyar körülmények között jelenleg egyértelműen az első verzió tűnik kivitelezhetőbbnek. Egyrészt a szolgálat keretein belül olyan szakértők gyűltek össze, akik már rendelkeznek AVR-képzéssel és tapasztalattal, másrészt pedig az MKDSZ már évek óta küzd azért, hogy hatáskörét kibővítse, harmadrészt pedig az intézmény és eljárásai, ha relatíve alacsony szinten is, de már ismertek a magyar foglalkoztatási kapcsolatok szereplői között. A kérdés, hogy milyen konkrét lépésekkel lehetne megvalósítani ezt az elmozdulást, illetve biztosítani a jobb működést és jelentősebb társadalmi hatást.

Ha a sikeres vitarendezés mögött álló belső tényezőket figyelembe vesszük, több hiányosság is rögtön szembetűnik. Az a feltétel ugyan jelen van, miszerint állandó működésű intézményről van szó, azonban sem a területi lefedettség, sem a keresletnek megfelelő hatáskör nem teljesül. Az egyéni viták rendezésének bevonását támasztja alá az a máshol is tapasztalható tendencia (lásd pl. az ACAS éves jelentéseit), amely szerint a foglalkoztatási kapcsolatok átalakulásának eredményeképpen folyamatosan nő az egyéni viták száma. Ugyanígy fontos megemlítenünk a vállalati vitarendezési szintér fontosságának előtérbe kerülését (a jelenlegi brit és a francia rendszerben megfigyelhető tendenciák), ami szintén irányadó lehetne a magyar rendszer újragondolásánál (ezt a

szempontot a vállalati döntőbizottsági hagyomány is alátámasztja, ahogyan azt korábban láthattuk). Összefoglalva, két területen lenne célszerű reformokat kezdeményezni a jelenlegi magyar vitarendezési modellel kapcsolatban:

*a) a történelmi hagyományokra épülő vállalati szintű vitarendezés felélesztése*¹¹

b) az MKDSZ reformja

- az MKDSZ hatáskörének kibővítése egyéni vitákra, (elsősorban az elbocsátási ügyek kapcsán, mivel a nyugat-európai tendenciákkal összhangban a hasonló ügyek itt is oroszlánrészét teszik ki az egyéni vitáknak);
- a területi lefedettség megvalósítása (megszüntetni a Budapest-központúságot);¹²
- egy bizonyos összeghatár meghatározása, amelynél ha alacsonyabb összeg körül folyik a vita, a felek kötelesek lennének azt alternatív módon elintézni (a francia példa alapján a bíróságok tehermentesítése és az ésszerű költséggazdálkodás jegyében is);¹³
- vállalati szintű tréningek szervezésének és a tanácsadási tevékenység erősítése;
- kollektív szerződések megkötésénél való részvétel bevezetése a preventív konfliktuskezelés jegyében.

A fenti reformjavaslatok mellett a bíróságok is bevonhatók az alternatív vitarendezésbe, ugyanis – például a holland modellt szem előtt tartva, de elkerülve a kettősség problémáját, amelyet a párhuzamosan és egymástól függetlenül működő peres és alternatív eljárások okoznak – lehetővé válhatna a bíróságon belüli alternatív eljárások bevezetése is. Ez azonban nemcsak az alternatív vitarendezési modellben jelentene változásokat, hanem a bírói rendszerbe is beleavatkozna, ezért nagyon részletes és figyelmes továbbgondolást igényel. A jogászok hozzáállása az alternatív vitarendezés kérdéséhez, illetve annak fejlődése szempontjából nem elhanyagolható, ahogyan azt az elméleti részben szereplő, alternatív vitarendezésről szóló fejezetben is láthattuk. Éppen ezért nem mellékes a magyar példa esetében sem, hogyan állnak hozzá a bíróságok a problémához. Az MKDSZ létrehozása körüli egyeztetések folyamán a jogászok kifejezetten ellene voltak, hogy az alternatív vitarendezési módszerek egyéni jogvitákban is helyet kapjanak, ez pedig nyilván nem mozdítja elő az esetleges reformokat. Mint többször említettük a tipológia és az ebből levont konklúziók kapcsán, Magyarország társadalmi talaja elsősorban egy erős egyéni vitarendezési modell kialakítása és sikeres működése szempontjából tűnik ígéretesnek, elsősorban ezen a területen hozhatná meg gyümölcsseit. Éppen ezért elsősorban azokat a rendszereket lenne célszerű modelleként tekinteni, amelyek hasonló külső jellemzőkkel rendelkeznek.

AZ AVR-TIPOPOLÓGIA VISZONYA A FOK-TIPOPOLÓGIÁKHOZ

A nyugat-európai példák kiválasztásánál az egyik fontos szempont a foglalkoztatási kapcsolatok jellege volt, amelyhez a támpontot a szakirodalom tipológiai szolgáltatott. Az alábbiakban Slomp, Due és Crouch foglalkoztatási tipológiájával vetjük egybe az AVR-tipológiát, valamint az érdekesség kedvéért egy a munkajogi rendszer jellegének rendszerezésével is, amelyet Prugberger neve fémjelez.

Slomp megkülönbözteti egymástól a brit, az észak-európai és dél-európai modellt.¹⁴ A szerző szerint a *brit* modell – amely a legrégebbi típusú foglalkoztatási kapcsolatokat testesíti meg és részben Írországra is alkalmazható – jellemzője egyrészt a vállalati szintű alkufolyamat nagyfokú decentralizáltsága és informalitása, amelyet az ágazati szintű megállapodások csak igen kismértékben irányítanak és befolyásolnak. Úgy véli, a brit modell olyan mértékben fragmentált mind a vállalatok, mind a szektorok szintjén, hogy aligha beszélhetünk egyáltalán brit rendszerről, hacsak nem tekintjük a variációk sokaságát és a koordináció hiányát rendszerteremtő tényezőnek. Slomp szavaival élve a modell „rezisztens az állammal szemben” (state-resistant), azaz semmilyen eddigi állami megmozdulás vagy akció nem tudta alapjaiban megváltoztatni. A brit foglalkoztatási kapcsolatok másik fontos jellemzője, hogy hagyományosan elválik a politikától, a két terület szereplői között nincsen átfedés. Az észak-európai modellre már távolról sem igaz a foglalkoztatási kapcsolatok és a politika szétválása, hiszen a szocialista párt hagyományosan nagy szerepet játszott a szakszervezeti mozgalomban. Slomp Ausztriát, Németországot, Hollandiát, a skandináv országokat, és bizonyos mértékig Svájcot sorolja ebbe a kategóriába. A modell döntő fontosságú jellemzőjének tartja az állam relatív semlegességét a foglalkoztatási kapcsolatok alakulásában és a foglalkoztatási konfliktusok megoldásában, aminek hátterében a kollektív kapcsolatok formalizálása és a relatíve alacsony sztrájkaktivitás áll. A szerző úgy fogalmaz, hogy nem a szigorúan vett semlegesség számít valójában, hanem az a tény, hogy a munkáltatók és a munkavállalók semleges erőként tekintenek a kormányra, legyen az bármilyen ideológiájú vagy összetételű. Végül a dél-európai modellel kapcsolatban, ahová Franciaországot és a mediterrán országokat sorolja Slomp, a foglalkoztatási kapcsolatok egyik legfontosabb tényezőjének annak átpolitizáltságát tartja. A foglalkoztatási és a politikai terület közötti átfedés nem hagy semleges pozíciót a kormány számára, így az a gyakori sztrájkok kapcsán is gyakran válik a foglalkoztatási kapcsolatok céltáblájává. Ebben a modellben ha az adott kormány olyan intézkedéseket szorgalmaz, amelyek bármilyen módon kedvezőtlenek a szociális partnerek valamelyike számára, a „sértett fél” a kormányt ellenséggént kezelve próbál harcolni ellene, igen

gyakran sztrájkok formájában. Most pedig lássuk táblázatban összefoglalva is a tipológia egyes országcsoportjai tripartit kapcsolatrendszerének legfontosabb jellemzőit a jobb áttekinthetőség érdekében:

4. táblázat. Európai foglalkoztatási kapcsolatok: 1. számú tipológia (Slomp)

Modell	Országos szint	Ágazati szint	Vállalat szint
Brit	Főként bérpolitika	Kollektív alku	Informális alku
Észak-európai	Koordinált alku és konzultáció (tripartizmus)	Kollektív alku	Munkavállalói részvétel
Dél-európai	Szakszervezet–kormány közötti konfliktus; Munkavállaló–kormány közötti konzultáció	Kollektív alku	Munkavállalói „militantizmus”, munkavállalói aktivitás

Forrás: Slomp, Hans (1990) *Labour Relations in Europe: A History of Issues and Developments* Westport: Greenwood Press, 3–4., a szerző által átszerkesztve.

A foglalkoztatási kapcsolatok másik fajta tipológiája *Due és szerzőtársai* nevéhez fűződik, akik az államnak a foglalkoztatási kapcsolatokban játszott szerepe alapján három csoportba osztják az európai országokat: germán, angol-ír és északi jellegűekre.¹⁵ Due és társai tipológiájának egyes modelljeit akár a következőképpen is átnevezhetnénk: angolszász, skandináv és kontinentális. Ez egy meglehetősen tipikusnak tekinthető, a politikatudomány más területein is gyakorta alkalmazott felosztás. Az első csoport, vagyis a *germán* modell meglehetősen vegyesnek tűnik, mivel a szerzők ide sorolják Belgiumot, Hollandiát, Franciaországot, Németországot, Olaszországot és Görögországot. Erre a modellre az állam központi szerepe jellemző, ami kiterjedt törvényhozásban és erős munkaügyi szabályozásban nyilvánul meg. A foglalkoztatási kapcsolatok szereplőinek jogait és feladatait általában az alkotmány és normatív rendeletek rögzítik. Az *angol-ír* modell ezzel szemben alapvetően önkéntes jellegű, amelyben az állam hagyományosan csak igen szűk keretek között mozoghat a foglalkoztatási kapcsolatok és a munkaerőpiac szabályozása terén. Ennek eredményeképpen a szabályozás meglehetősen alacsony fokú a többi európai ország gyakorlatához képest. Végül, az *északi* modell országaira, Svédországra és Dániára a szociális partnerek szoros és szabályozott együttműködése jellemző. Az állam mindazonáltal viszonylag korlátozott szerepet játszik a foglalkoztatási kapcsolatok rendszerében és alacsonyfokúnak tekinthető a vonatkozó szabályozás is, jóllehet a szociális, illetve jóléti szabályozás jelentős mértékű.

5. táblázat. Európai foglalkoztatási kapcsolatok: 2. számú tipológia (Due et al.)

Modell	Állam szerepe	Szabályozás foka
Angol-ír	Marginális	Alacsony fokú
Északi	Korlátozott	Alacsony fokú, de széleskörű jóléti (welfare) szabályozás
Germán	Központi	Magas fokú és széleskörű

Forrás: Due, J.-Madsen, J. S.-Jensen, C. S. (1991) *The Social Dimension: Convergence or Diversification of IR in the Single European Market?* in: *Industrial Relations Journal*, 22(2). A szerző összeállítása Due és társai tipológiájának leírása alapján.

Láthattuk tehát két példán keresztül is, hogyan modellezhetők az európai foglalkoztatási kapcsolatrendszer. Mindkettő megegyezik abban, hogy felállít egy brit, illetve angol-ír jellegű, valamint egy északi modellt, majd míg Slomp dél-európaival bővíti tipológiáját, addig Due és társai egy germán modellel gazdagítják a sajátjukat. Az igazi eltérés Franciaország és Németország megítélésében érhető tetten a két tipológia között: előbbi a dél-európai modellhez sorolja a francia rendszert és az északiba Németországot, míg utóbbi a germán országcsoportba helyezi mindkettőt, és az északi modellt csupán a skandináv országoknak tartja fenn. Ismét a jobb áttekinthetőség érdekében nézzük meg táblázatban is, melyik tipológia hová sorolja az egyes országokat, különös tekintettel a jelen kutatásban részt vevő országokra.

6. táblázat. Az 1. számú tipológia országcsoportjai (Slomp)

Modell	Országok
Brit	Nagy-Britannia és bizonyos mértékig Írország
Észak-európai	Ausztria, Németország, Belgium, Hollandia, a skandináv országok, és bizonyos mértékig Svájc
Dél-európai	Franciaország és a mediterrán országok

Forrás: Slomp, Hans (1990) *Labour Relations in Europe: A History of Issues and Developments* Westport: Greenwood Press. A szerző saját összeállítása Slomp tipológiája alapján.

7. táblázat. A 2. számú tipológia országcsoportjai (Due et al.)

Modell	Országok
Angol-ír	Nagy-Britannia, Írország
Északi	Svédország, Dánia
Germán	Belgium, Hollandia, Franciaország, Németország, Olaszország és Görögország

Forrás: Due, J.-Madsen, J. S.-Jensen, C. S. (1991) *The Social Dimension: Convergence or Diversification of IR in the Single European Market?* in: *Industrial Relations Journal*, 22(2). A szerző saját összeállítása Due és társai tipológiája alapján.

Mint láthatjuk, Nagy-Britannia elhelyezése a rendszerekben mindkét esetben egyértelmű, ez azonban sokkal kevésbé mondható el a kutatásban szereplő többi európai országról, különösen Franciaország besorolása tűnik bizonytalannak. A nyugat-európai országok rendszerezését illető bizonytalanság világosan kitűnik a Crouch által összeállított táblázatból is, amely különböző szerzőknek¹⁶ a foglalkoztatási kapcsolatok centralizáltságának szintje alapján rendszerezett országok sorát hasonlítja össze.¹⁷ Itt ugyan nincs szó csoportok, illetve tipológiák alkotásáról, de a sorrendekből kiviláglik, hogy vannak kisebb eltérések elsősorban a két véglet (teljesen centralizált és teljesen decentralizált) között helyet foglaló országokkal kapcsolatban, így a kutatásban szereplő országokat érintően is. Crouch két csoportba sorolja a vizsgált országokat – liberális és neokorporatista –, amelyben Belgium és Hollandia például egymással ellentétes „táborban” található, ami nyilvánvalóan ellentmond pl. Due rendszerezésének.

8. táblázat. Crouch tipológiája

Modell	Országok
Neo-korporatista	Ausztria, Dánia, Finnország, Norvégia, Svédország, Hollandia, Svájc, Németország
Liberális (pluralista)	Belgium, Franciaország, Írország, Olaszország, Egyesült Királyság

Forrás: Crouch, C. (1993) *Industrial Relations and European State Traditions* Oxford, Clarendon, 14.

A társadalomtudományi áttekintés után – az interdiszciplináris megközelítés jegyében – vessünk egy pillantást a jogtudományi alapokon nyugvó rendszerezésre is.

A jog négy csoportba osztja a munkajogi rendszer alapján a nyugat-európai államokat:¹⁸

- 1) *Germán jogrendszerhez tartozó államok*
Németország, Ausztria, Svájc
- 2) *Frankofon jogrendszerhez tartozó államok germán hatással*
Hollandia, Belgium, Luxemburg, Franciaország
- 3) *Latin jogrendszerhez tartozó államok*
Olaszország, Spanyolország, Portugália
- 4) *Skandináv és angolszász jogrendszerhez tartozó államok*
Dánia, Svédország, Finnország, Norvégia, Egyesült Királyság, Írország

Lássuk most ugyanezt táblázatban összefoglalva is, hogy könnyebben összehasonlíthassuk a fenti két táblázattal, amelyek a munkaügyi kapcsolatok jellege alapján csoportosítják a nyugat-európai országokat.

9. táblázat. Prugberger tipológiája

Modell (jogrendszer)	Országok
Germán jogrendszer	Németország, Ausztria, Svájc
Frankofon jogrendszer germán hatással	Hollandia, Belgium, Luxemburg, Franciaország
Latin jogrendszer	Olaszország, Spanyolország, Portugália
Skandináv és angolszász jogrendszer	Dánia, Svédország, Finnország, Norvégia, Egyesült Királyság, Írország

Forrás: Prugberger, T. (2006) Európai és Magyar Összehasonlító Munka- és Közszolgálati Jog Budapest: Complex, 601–607. A táblázat a szerző saját összeállítása.

Ennek a rendszerezésnek az alapján egyrészt a *germán hatással rendelkező frankofon jogrendszerhez tartozó államok* (Hollandia, Belgium, Franciaország), másrészt pedig a *skandináv és angolszász jogrendszerhez tartozó államok* (Egyesült Királyság) közül kerülnek ki azok az országok, amelyeket a kutatás vizsgál. Magyarország ebben a csoportosításban legnyilvánvalóbban a germán jogrendszerhez sorolható.

A fentiekből megállapíthatjuk, hogy a foglalkoztatási kapcsolatok tipológiája, illetve osztályozása meglehetősen vegyes képet mutat a társadalomtudományi kutatások területén. A jelen kutatás kapcsán kiválasztott országok nyilvánvalóan nem tudnak teljes reprezentativitást produkálni, már csak alacsony számosságuknál fogva sem, de nem is egy teljes tipológia-alkotás a cél. Ahogyan arra már a bevezetésben is utaltam, a feladat sokkal inkább annak a bemutatása, hogy a foglalkoztatási konfliktusok békés úton történő, alternatív eszközökkel megvalósított rendezése, pontosabban az ezekre az eszközökre épülő rendezési modellek hogyan viszonyulnak az irodalomban eddig felállított és használt, a foglalkoztatási kapcsolatok és jogrendszerek rendszerét leíró modellekhez.

Ha megvizsgáljuk a Slomp- és Due-féle tipológiákat, az európai foglalkoztatási kapcsolatok két ismert klasszifikálását, a legszembetűnőbb különbség az AVR-tipológiával összevetve talán az, hogy utóbbi nem földrajzi jellegű, regionális alapú besoroláson alapul. Látva, hogy Belgium és Hollandia elmentés csoportokba tartoznak, ez nehezen is lehetne kivitelezhető. Talán az egyik legérdekesebb különbség az AVR és a fenti két tipológia között a belga és a holland modell besorolása. Ennek alapján úgy tűnik, az AVR modellek nincsenek közvetlen összefüggésben azzal, hogy az állam milyen fokon avatkozik be a foglalkoztatási kapcsolatokba és milyen szintű a szabályozás foka (lásd a Due-tipológiát a Függelékben), de azzal sem, hogy milyen az állam és a szociális partnerek közötti alku jellege (lásd a Slomp-tipológiát a Függelékben). Ami történetesen egybe is esik a vitarendezési rendszerek fejlődését és működését áttekintő összehasonlító elemzések eredményeivel, mivel például a brit és a belga példát összevetve, amelyek az AVR-tipológia ugyanazon csoport-

jába tartoznak, láthattuk, hogy míg a brit modellben az állam „távolságtartó”, addig a belga modellben nagyobb mértékben beleavatkozik a foglalkoztatási kapcsolatok alakulásába és a vitarendezésbe is. Amiben fontos az állam szerepe az AVR-rendszerek alakulásában, az nem a szerep mértéke (mennyiség), hanem hogy integrálja-e a szociális partnerek igényeit és a már működő, alulról jövő kezdeményezések formájában működő mechanizmusokat (minőség). Crouch tipológiáját (lásd Függelék) – neokorporatista vagy liberális modell – megvizsgálva Belgium és Hollandia ugyan különböző csoportba tartozik, Nagy-Britannia és Franciaország azonban nem, ami megint csak ellentmond az AVR-tipológiának. Közelebb áll azonban ehhez a klasszifikáláshoz a jelen tipológia annyiban, hogy nem regionális értelemben, hanem bizonyos, a foglalkoztatási kapcsolatokat jellemző szempontok alapján állítja fel a csoportokat. A Prugberger-féle, jogrendszerek alapján történő csoportosítással egybevetve (lásd Függelék), amely a Slomp- és Due-féle tipológiákhoz hasonlóan regionális alapra épül, láthatjuk, hogy az ismét kevésbé fedti az AVR-tipológiát, hiszen például Franciaországot, Belgiumot és Hollandiát egy csoportba sorolja. Mielőtt tehát levonnánk a következtetéseket, a fentiek áttekintése után szeretném ismét hangsúlyozni, hogy a felállított AVR-tipológia (és most Nyugat-Európát vegyük alapul) négy ország vizsgálatára épül, a benne megfogalmazódó tendenciák, illetve az általa sugallt klasszifikálás inkább iránymutató, nem feltétlenül tekinthető véglegesnek. Ennek eléréshez több ország bevonására lenne szükség, ami egyben elvezet minket a dolgozat és a kutatás továbbfejlesztésének irányába. Most azonban térjünk vissza a következtetésekhez.

Úgy tűnik tehát, hogy a FOK-tipológiák kevés átfedést mutatnak az AVR-tipológiával. Ez pedig azt sugallja, hogy az alternatív rendszerek kialakulását és működését elsősorban más tényezők formálják, és a foglalkoztatási kapcsolatoknak azok a szempontjai, amelyeket a foglalkoztatási tipológiák használnak, nem tekinthetők meghatározó elemeknek. Mint tapasztalhattuk, a mi esetünkben elsősorban a szociális partnerek közötti együttműködő vagy ellenséges, versengő viszony, illetve az állam integráló vagy nem integráló magatartása bír lényegesen nagyobb jelentőséggel. Az együttműködő, illetve ellenséges, versengő viszony pedig egyértelmű hasonlóságot mutat a két meghatározó konfliktuskezelési magatartással. Magának az alkunak ugyanis két alapvető modelljét különbözteti meg az AVR nemzetközi szakirodalma: az egyik modell a *pozicionális alapú* (competitive) tárgyalásra épül, míg a másik modell az *érdekalapú* (co-operative) tárgyalást testesíti meg (Krémer, 1999; Fisher-Ury-Patten, 1991). A magyar irodalomban az előbb idézett két elnevezés honosodott meg, jómagam azonban szerencsésebbnek tartom az angolszász terminológiának megfelelő *versengő* és *együttműködő* kifejezést, ezért az alábbi táblázatban is ezt alkalmaztam. Lássuk, milyen főbb pontokban különbözik a két modell egymástól.

10. táblázat. A versengő és az együttműködő modell összehasonlítása

	Versengő	Együttműködő
Felek kapcsolata	Ellenfelek	Partnerek
Felek jövőbeli viszonya	Nem fontos	Fontos
Stratégia	Offenzív, bizalmatlanság	Együttműködő, bizalom
Javak	Korlátozottak	Bővíthetők
Érdekek	Kizárják egymást	Közös érdekek megvalósíthatók
Nyereség	Az egyik nyeresége a másik vesztesége és vice versa (win-lose)	Mindkét fél győztes a folyamat végén, közös nyereség (win-win)
Végeredmény	Jövőbeli viszonyt ronthatja	Jövőbeli viszonyt javíthatja

A táblázat a szerző saját összeállítása Krémer András (1999) *Pozicionális és érdek alapú tárgyalás* című tanulmányában megfogalmazott feltételek felhasználásával (In Tóth Pál Péter (szerk.): *Döntőbíráskodás*. Budapest, Püski).

A két modell összevetéséből kitűnik, hogy a nem együttműködésre épülő magatartás milyen hátrányokkal rendelkezik az eredményes vitarendezés szempontjából. Ez ismét magyarázza, hogy miért nem tudott azokon a helyeken sikeres kollektív vitarendezési modell kialakulni, ahol nincs jelen az együttműködő partneri háttér. Összegzésül megállapíthatjuk, hogy a foglalkoztatási kapcsolatok terén működő alternatív vitarendezési rendszerek tipológiája sokkal inkább megfelel a konfliktuskezelési sajátosságok alapján történő csoportosításnak, mint a foglalkoztatási kapcsolatok tipizálásához hagyományosan használt szempontoknak. A konfliktuskezelési sajátosságok mellett azonban – mint azt a fejezet során, legnyilvánvalóbban a táblázatokból kiolvastva – láthattuk, az AVR-tipológia rajzát a foglalkoztatási kapcsolatok más, a hagyományostól eltérő szempontjai is kiegészítik.

ÖSSZEGZÉS

Láttuk tehát, hogy bár nem létezik „a” sikeres modell, mivel a sikeresen működő intézmények jellemzői meglehetősen széles skálán mozognak, mégis találunk olyan külső (társadalmi) és belső (intézményi) tényezők, amelyek megletelelengedhetetlen az alternatív vitarendezés sikeres alkalmazása szempontjából a foglalkoztatási konfliktusok terén. Ezek hiányában azonban, és erre is láthattunk példát, nem működnek tartósan hatékonyan és hatásosan az AVR-intézmények és módszerek. A foglalkoztatási konfliktusok terén működő AVR-rendszerek összehasonlító – a történelmi fejlődést végigkövető és a jelen-

legi helyzetet boncolgató – elemzése egyértelműen alapot adott egy tipológia kialakításához. Ennek kapcsán láthattuk azt is, hogy bár Magyarország, illetve a magyar rendszer bár formailag az egyik típushoz (dominánsan kollektív) tartozik, a külső és belső feltételek, illetve jellemzők alapján a másik kategóriába (dominánsan egyéni) sorolható. Ez az anomália rávilágít az MKDSZ elmúlt évtizedben tapasztalt működési problémáira és egyben lehetőséget ad arra is, hogy megállapítsuk, milyen irányba lenne célszerű elmozdulni, ha a jövőben biztosítani kívánjuk a Szolgálat működésének társadalmi hatásosságát. Végül, annak is tanúi lehettünk, hogy a felállított foglalkoztatási AVR-tipológia nem feleltethető meg a korábbról ismert, a foglalkoztatási kapcsolatok rendszerét kategorizáló tipológiáknak. A Slomp, Due és Crouch által összeállított tipológiák nem mutatnak sok átfedést a dolgozat által létrehozott tipológiával, vagyis az előbbi szerzők által alkalmazott kategorizálási feltételek, tényezők nem bírnak meghatározó fontossággal a foglalkoztatási konfliktusokban működő AVR-rendszerek tipizálása során. Ugyanígy a munkajogi rendszereket kategorizáló, Prugberger által összeállított táblázat is több helyen ellentmond, vagyis eltér az új tipológiától.

A kutatást két irányban is érdekes lehet továbbvinni. Egyrészt adja magát a lehetőség, hogy a fenti összehasonlító elemzéseket az Európai Unió összes országára kiterjesszük, ami lehetővé tenné egy teljes európai tipológia megalkotását a foglalkoztatási kapcsolatok terén működő alternatív vitarendezési rendszerek kapcsán. Ez igen fontos hozzájárulás lehetne a foglalkoztatási kapcsolatok szakirodalmához. Másrészt, nyithatunk az alternatív vitarendezési rendszerek más területen való alkalmazásának irányába is, és megvizsgálhatjuk, hogyan működnek az AVR-módszerek egy adott országban a foglalkoztatási kapcsolatok mellett más kérdésekben. Hasonló elemzések kapcsán fényt deríthetünk rá, hogy az egyes területeken működő AVR-rendszerek eredményessége között milyen összefüggések rejlenek. Az eredmények pedig többek között azt is sejtetni engednék, hogy amennyiben egy új területen kíván egy ország AVR-módszereket bevezetni, milyen esélyekkel indulhat, milyen szempontokat lenne célszerű figyelembe venni a közpolitikai tervezés során.

JEGYZETEK

¹ A 'foglalkoztatási kapcsolatok' kifejezés a szerző terminológiai újítása, illetve az angolszász területen közel egy évtizede megjelent, az 'industrial relations' és 'labour relations' terminológiákat kiegészítő-felváltó 'employment relations' magyar megfelelőjének megalkotására tett kísérlet. A fogalmi újításról és annak tartalmi jelentőségéről a *Munkaiügyi Szemle* 2008/2. számában írt cikket a szerző. Az 'employment relations' terminológia definíciójával kapcsolatban lásd még pl. Rose (2004) és Bamber–Lansbury (1998).

² A tanulmány a szerző doktori kutatásának eredményeit tartalmazza.

- ³ Thematic feature – Individual labour/employment disputes and the courts: Belgium, France, United Kingdom, the Netherlands, Hungary (2004) European Industrial Relations Observatory On-line (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature7.htm>).
Thematic feature – Collective dispute resolution in an enlarged European Union: Belgium, France, United Kingdom, the Netherlands, Hungary (2006) European Industrial Relations Observatory On-line (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature15.htm>).
- ⁴ A fentiek mellett megemlíthetjük még Hanami és Blainpain (1987, 1989) köteteit a foglalkoztatási konfliktusok kezeléséről, valamint az International Labour Organisation (ILO) (1973, 1980) és az Európai Bizottság tanulmányait (1984). Előbbi meglehetősen széles vizsgálati spektrumot ölel fel, mivel kilenc ország foglalkoztatási konfliktusait és rendezési modelljét vizsgálja meg esettanulmányokon keresztül is, de magának az alternatív vitarendezési rendszernek nagyon kevés figyelmet szentel. Utóbbi tanulmányok már igen régiek, nem tekinthetők aktuálisnak (a 70-es, 80-as években születtek), a közelmúltban pedig nem született átfogó nemzetközi felmérés az AVR-rendszerekről.
- ⁵ Az időszakok felosztásánál figyelembe vettem Rézler-Korcsmáros (1999) és Kiss György (1996) vonatkozó tanulmányait is.
- ⁶ Az alternatív vitarendezés eljárásainak kategorizálásával kapcsolatban lásd pl. Palmer-Roberts (1998), Goldberg–Sander–Rogers (szerk.) (1992)
- ⁷ A sikeres, illetve eredményes működés tehát a hatékonyság és a hatásosság együttes megvalósulását jelenti. Ezek olyan tényezők, amelyek precíz, számszerű felmérése az adott kutatási területen borzasztóan nehéz, sokszor lehetetlen. Amelyik esetben rendelkezünk statisztikákkal az ügyforgalomra vonatkozóan, ott természetesen könnyebb helyzetben vagyunk, azonban a vizsgált országok közül többen is ezek az adatok nincsenek rendszerezve, nyilvántartva. Itt kénytelenek vagyunk szakértők értékeléseire hagyatkozni. Jelen dolgozat szempontjából a legfontosabb statisztikák és értékelések forrását egyrészt a) az adott intézmények statisztikái, b) másrészt a European Industrial Relations Observatory (EIRO) 2004-es és 2006-os, az egyéni és kollektív vitarendezéséről szóló európai tanulmányai, c) harmadrészt pedig a foglalkoztatási AVR irodalmának egyik legjelentősebb műve, a *'Settling Labour Disputes in Europe'* (de Roo és Jagtenberg, 1994) szolgáltatták.
- ⁸ Magyarország esetében a meglévő helyett csupán korábban létező és relatíve sikeresen működő intézményekről és eljárásokról beszélhetünk, mivel az ADR rendszer kialakításakor nem léteztek működő intézmények és mechanizmusok.
- ⁹ Forrás: Kutatás az MKDSZ társadalmi hasznosságáról (2008) MKDSZ, Budapest.
- ¹⁰ Az MKDSZ társadalmi hasznosságáról szóló kutatás, amelynek eredményei 2008 elején jelentek meg, szintén alátámasztja a jelen dolgozat következtetését, miszerint a szűk keresleti piac, vagyis a relatíve alacsony népszerűség és működési hatások többek között a szervezeten kívüli folyamatokban keresendők. A fent említett kutatás azt is megállapította – szintén a dolgozat következtetéseivel összhangban –, hogy „a hazai munkaügyi kapcsolatokra egy sajátos, nem kifejezetten konstruktív konfliktuskezelői rutin jellemző”. (Munkaügyi Szemle, 2008/1. 100–101.)
- ¹¹ Az MKDSZ tíz éves fennállásának alkalmából szervezett konferencián (2006) Kiss György is kifejtette előadásában, hogy a munkaügyi perelhárító eljárások történelmi előzményei, így

például a vállalati döntőbizottságok pozitív szerepet játszottak a vitarendezésben a rendszer-váltás előtt.

- ¹² A fenti konferencia egyik konklúziója is, hogy oldani kell az MKDSZ Budapest-központúságát. Lásd még Prugberger, Tamás. (1996) 'Nemzetközi szeminárium békéltető-, közvetítői szolgálat magyarországi kiépítéséről'. In *Magyar Jog*, 1996/5. 315–316.
- ¹³ Ezzel kapcsolatban utalhatunk Nádházi Zsolt véleményére is, aki bár nem konkrét összeghatárról beszél, de azt állítja: „(...) a közvetítés és döntőbíráskodás alkalmazási területeinek kiterjesztését a jogviták és az individuális munkaügyi viták területére megnyugtató megoldásnak találom, amennyiben a kevésbé jelentős ügyek egy jól körülhatárolt hányadánál ezen eljárások igénybevételére köteleznék a feleket”.
- ¹⁴ Slomp, 1992: 160-162.
- ¹⁵ Due et al., 1991: 85-102.
- ¹⁶ Schmitter (1971), Blythe (1979), Bruno és Sachs (1985), Tarantelli (1986), Calmfors and Driffill (1988), Dell’Aringa (1990)
- ¹⁷ Crouch, 1993: 14.
- ¹⁸ Prugberger, 2006: 601.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bamber, G. J. – Lansbury, R. D. (szerk.) (1998): *International and Comparative Employment Relations*. Thousand Oaks, London, New Delhi, SAGE.
- Braud, Maurice (2004): Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts in France. In *EIRO series: Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts 2004* European Industrial Relations Observatory On-line. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature7.htm>)
- Chaidron, Alexandre (2006): Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union – Belgium. In *EIRO series: Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union 2006*. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature15.htm>)
- Chaidron, A. – Mormont, M. (2004): Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts in Belgium. In *EIRO series: Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts 2004* European Industrial Relations Observatory On-line. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature7.htm>)
- Crouch, C. (1993): *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford, Clarendon.
- Dickens, Linda (2004): Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts in the United Kingdom. In *EIRO series: Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts 2004* European Industrial Relations Observatory On-line. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature7.htm>)

- Dickens, Linda (2006) Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union – United Kingdom. In *EIRO series: Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union 2006*. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature15.htm>)
- Due, J. – Madsen, J. S. – Jensen, C. S. (1991): The Social Dimension: Convergence or Diversification of IR in the Single European Market? In *Industrial Relations Journal*, 22(2).
- Goldberg, S. B. – Sander, F. E. A. – Rogers, N. H. (szerk.) (1992): *Dispute resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes*. Boston, Little, Brown.
- Hanami, T.-Blanpain, R. (szerk.) (1987): *Industrial conflict resolution in market economies: a study of Canada, Great Britain, and Sweden* Deventer, Netherlands, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Hanami, T. – Blanpain, R. (szerk.) (1989): *Industrial conflict resolution in market economies: a study of Australia, the Federal Republic of Germany, Italy, Japan, and the USA* Deventer, Netherlands. Kluwer Law and Taxation Publishers.
- ILO (1973): *Conciliation in Industrial Disputes: A Practical Guide*. Geneva, International Labour Organization.
- ILO (1980): *Conciliation and arbitration procedures in labour disputes*. Geneva, International Labour Organization.
- Kaar, Robbert van het (2004): Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts in the Netherlands. In *EIRO series: Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts 2004* European Industrial Relations Observatory On-line. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature7.htm>)
- Kaar, Robbert van het (2006): Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union – the Netherlands. In *EIRO series: Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union 2006*. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature15.htm>)
- Kas, Kinga (2008): Foglalkoztatási kapcsolatok – új magyar terminológia. In *Munkaügyi Szemle* 2008/2., Budapest, 90–94.
- Kiss György (2006): A peren kívüli konfliktuskezelés lehetőségei a munkajogban. *MKDSZ Országos Konferencia*, 2006. szeptember 7-8. Konferencia előadás.
- Kiss György (1996): *Munkajog I*. Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem.
- Krémer, András (1999): Pozicionális és érdek alapú tárgyalás. In Tóth Pál Péter (szerk.) *Döntőbíráskodás* Budapest, Püski.
- Kutatás az MKDSZ társadalmi hasznosságáról. (2008): In *Munkaügyi Szemle* 2008/1. szám, 100–101.
- Nádházi, Zsolt (2005): A döntőbíráskodás magyarországi aspektusai. In *Munkaügyi Szemle* 2005/49, 11. szám, 51–54.
- Palmer, M. – Roberts, S. (1998): *Dispute Processes. ADR and the Primary Forms of Decision*. London, Edinburgh, Dublin, Butterworths.
- Pernot, J-M. – Vincent, C (2006): Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union – France. In *EIRO series: Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union 2006*. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature15.htm>)

- Prugberger, Tamás (2006): *Európai és Magyar Összehasonlító Munka- és Köszolgálati Jog*. Budapest, Complex.
- Rézler, Gy. – Korcsmáros, I. (1999): A munkaügyi viták rendezése Magyarországon. In Tóth, P. P. (szerk.): *Döntőbíráskodás* Budapest, Püski.
- Roo, A. de – Jagtenberg, R. (1994): *Settling Labour Disputes in Europe* Deventer. Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Rose, E. (2004): *Employment Relations*. United Kingdom, Pearson Education.
- Slomp, Hans (1990): *Labour Relations in Europe: A History of Issues and Developments*. Westport, Greenwood Press.
- Tóth, A. – Nacs, B. – Neumann, L. (2004): Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts in Hungary. In *EIRO series: Thematic feature – individual labour/employment disputes and the courts 2004* European Industrial Relations Observatory On-line. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature7.htm>)
- Tóth, A. – Neumann, L. (2006): Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union – Hungary. In *EIRO series: Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union 2006*. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature15.htm>)
- Treu, Tiziano (1984): *The Prevention and Settlement of Industrial Conflict in the Community Member States*. Luxembourg, Report of the European Commission.
- Welz, C. – Eisner, M. (2006): Collective Dispute Resolution – Overview. In *EIRO series: Thematic feature on collective dispute resolutions in an enlarged European Union 2006* European Industrial Relations Observatory On-line. (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature15.htm>)

SEATTLE NYOMÁBAN

A GLOBALIZÁCIÓKRITIKAI MOZGALOM MINT A GLOBÁLIS KORMÁNYZÁS ÚJ TÉNYEZŐJE*

Scheiring Gábor

(szociológus, az MTA PTI tudományos segédmunkatársa,
a Védegylet Egyesület kutató munkatársa)

ÖSSZEFOGLALÓ

Jelen írás tárgya a hol „globalizációkritikai”, hol „alterglob”, hol „globális igazságosság”, de néha tévesen „antiglobalista” mozgalomként azonosított jelenség. Tíz év távlatából ideje, hogy föl tárjuk ennek az „új hatalomnak” az eredetét: Mi váltotta ki e tüntetéseket? Milyen mobilizációs struktúrák álltak a háttérben, milyen mozgalmi hálózatokra volt szükség e megmozdulásokhoz? Amellett érvelek, hogy e mozgalmi hullám nem érthető meg akkor, ha egységes mozgalomként tekintünk rá, de akkor sem, ha széttartó vektorú mozgalmak laza halmazaként. A „mozgalmak mozgalmáról” van szó, amely mozgalmi családokon belüli és azok közötti szolidaritások, az érték- és érdekközösség felismerése mentén fejlődő újszerű mozgalmi hálózat. Kétféle hálózatosodási folyamatot kell tehát szemügyre vennünk: egy vertikálisat (a mozgalmi családokon belüli globális hálózatok kialakulása), és egy horizontálisat (a mozgalmi családok közötti hálózatok megjelenése). Cikkemben három mozgalmi családot elemzek, melyek a globalizációkritika szervezeti-hálózati alapjának részét képezik, majd elemzem, hogy néhány központi „bróker-ügy” mentén e mozgalmi családok között hogyan alakultak ki koalíciók, milyen kapcsolatok figyelhetők meg a szervezeti és a fogalmi szinten. A cikk néhány elméleti következtetés levonásával zárul.

KULCSSZAVAK ■ globalizáció ■ társadalmi mozgalmak ■ civil társadalom
■ globális kormányzás ■ globalizációkritika ■ hálózatosodás

BEVEZETŐ

„Új hatalom jelent meg az utcán”¹

„Új hatalom jelent meg az utcán” – ahogy a New York Times publicistája fogalmaz. Egy új tényező, mely helyet követel magának a globális kormányzásban. Jelen írás tárgya ez az új hatalom, melyet hol „globalizációkritikai”, hol „alterglob”, hol „globális igazságossági”, de néha tévesen (amennyiben elfogadjuk maguknak a szereplőknek a véleményét e címkéről) „antiglobalista”

* A tanulmányhoz fűzött értékes gondolataiért köszönettel tartozom Boda Zsoltnak és Vida Viktornak.

mozgalomként azonosítanak. A seattle-i tüntetés tíz éves távlatából nézve itt az ideje, hogy föltárjuk ennek az „új hatalomnak” az eredetét: *Mi váltotta ki e tüntetéseket? Milyen mobilizációs struktúrák álltak a háttérben, milyen mozgalmi hálózatokra volt szükség e megmozdulásokhoz?*

A globális kormányzás nem kormányzati szereplőiről szóló irodalom (áttekintésnek lásd Szabó, 2004) alapján három elméleti irányt különböztethetünk meg. Az új hatalom jelenségét a legtöbben a *globális civil társadalom* kategóriájával próbálják megragadni. Anheier, Glasius és Kaldor (2004: 38) meghatározásában „a globális civil társadalom a család, az állam és a piac közötti elképzelések, értékek, intézmények, szervezetek, hálózatok és egyének színtere, amely a nemzeti társadalmak, politikai rendszerek és gazdaságok határain túl működik.” E megközelítés erőssége hogy a globális politikai és gazdasági térben helyezi el az új szereplőket, ezáltal rávilágítva az új globális társadalmi nyilvánosság születésének folyamatára. Erőssége továbbá, hogy a nemzetközi kapcsolatok realista tradíciójával szemben az államon és piacon túli szereplők súlyát is képes megragadni. Azonban egyszerre túl tág és túl szűk ez a perspektíva. Amennyiben a globális civil társadalom fogalmát választjuk kiindulásként, ezen a szinten hamar elfogynak az értelmesen megfogalmazható állítások. Amikor az e megközelítésben mozgó kutatók szűkítik fókuszukat, akkor civil szervezetekről, nemzetközi nem kormányzati szervezetekről (INGO) beszélnek. Ez pedig túl szűk kategória, ugyanis a társadalmi és hatalmi kontextustól leszakítva jeleníti meg a szereplőket. Mint a dolgozatból is ki fog derülni, e megközelítés legfőbb gyengesége az, hogy nem képes megragadni az új hatalom konfliktusos és dinamikus jellegét.

A globalizációkritika kutatóinak egy másik jelentős tábora a konfliktuselméleti paradigmából érkezik, és *ellenhegemón globalizációról* beszél. Peter Evans (Evans, 2005: 5) szerint „egy mozgalmat ellenhegemónnak nevezni azt jelenti, hogy megvan benne a potenciál a létező hegemonia ideológiai alapjainak aláásására, valamint a privilégiumok és kirekesztések fennálló elosztási rendszerének átalakítására”. Ahogy Evans is hozzáteszi, ebből nem következik rögtön az, hogy ezek a mozgalmak (és az elemző) teljes egészében elutasítanak a fennálló rendszert. Mégis van értelme Gramsci örökségére támaszkodni, mivel a hegemonia fogalma egyszerre világít rá a hatalom közvetlen elnyomó, illetve közvetett – beleegyezésre épülő – természetére. Ebből pedig az is következik, hogy az ennek bírálatára szerveződő globalizációkritika egyfelől közvetlenül konfrontálódik a hatalom intézményeivel, másfelől pedig közvetve a neoliberális hegemonia ideológiai alapjait támadja. A globális civil társadalom fogalmával szemben tehát az ellenhegemón globalizáció rendszerösszefüggésbe helyezi a vizsgált jelenséget, a központba pedig a hatalom konfliktusos jellegét állítja. További erőssége, hogy – továbbblépve a klasszikus marxizmus strukturális determinizmusán – rávilágít az ideológiák és eszmék autonóm szerepére. Mégis amellet érvelek, hogy ez a fogalom is alkalmatlan önma-

gában a globalizációkritika megértéséhez, ugyanis túl tág: a magyarázatok és hipotézisek levezetésére túl nagy mozgásteret enged, ezért egyszerre mond sokat és magyaráz keveset.

Meglátásom szerint a fenti két megközelítésnél termékenyebb, ha valamilyen formájú (ez hamarost kiderül) *globális társadalmi mozgalom*ként ragadjuk meg a globalizációkritikát. Bár a társadalmi mozgalomnak számos definíciója létezik, közös elem e kutatási tradícióban (áttekintésnek lásd Boda–Scheiring, 2006), hogy a mozgalom és hatalom között konfliktusos viszonyt tételez fel, ellentétben a civil szervezet kategóriájával. A globális társadalmi mozgalom kategóriája a civil társadalom és ellenhegemón globalizáció fogalmaihoz képest pontosabb, a mozgalmak kutatása során feltárt mechanizmusok jobban magyarázzák a globalizációkritika jelenségét. McAdam, Tarrow és Tilly (2001) dinamikus relacionista megközelítése alapján a globális struktúrákon belül a fókuszban azok a hálózatok, mobilizációs struktúrák, értelmezési keretek és identitások állnak, amelyek állandó dinamikus és konfliktusos viszonyban vannak a hatalom hálózataival. Ahogy Smith, Pagnucco és Chatfield (1997) írják a transznacionális mozgalmak kapcsán:

A transznacionális társadalmi mozgalmak viszonylagosan marginalizált szereplők erőfeszítései arra, hogy társadalmi és politikai változást idézzenek elő. A transznacionális társadalmi mozgalmak intervenciója a nemzeti, kormányközi és transzkormányzati politikai folyamatokba megváltoztatja a döntéshozók problémapercepcióját és a különböző közpolitikai döntésekhez kapcsolódó költségekről és hasznokról alkotott elképzeléseit (Smith–Pagnucco–Chatfield, 1997: 59).

Ebben az elemzési keretben mozogva jobb esélyünk van a globalizációkritika jelenségének alaposabb megértésére. A mozgalomelméleti tradícióban dolgozó Donatella della Porta a jelen tanulmány tárgyát képező konkrét empirikus mozgalmat a következőképpen határozza meg:

A formalizáltság különböző szintjein lévő szervezetek (politikai pártokat is beleértve) és egyéb szereplők laza hálózata, melyek a kollektív cselekvés különböző formáiban vesznek részt azzal a közösen osztott céllal, hogy az igazságosság (gazdasági, társadalmi, politikai és környezeti) ügyét előmozdítsák – nemzeteken belül és azok között, világszerte (Della Porta, 2006: 6).

E meghatározás erőssége, hogy szervezetek és csoportok közötti hálózatról beszél, nem pedig egy egységes entitásról. További erőssége, hogy megragadja a konfliktusos jelleget. Végül további erőssége, hogy utalást tartalmaz arra a közös nevezőre, amely egy platformra terelte a globalizációkritika szereplőit, ez pedig a globális igazságosság. Ha így definiáljuk, megragadhatjuk a globalizációkritikai koalíció sajátos természetét.

Érvelésem szerint a mozgalom nem Seattle-ben indult, gyökerei legalább egy évtizeddel előbbre, Nyugat-Európában és az Egyesült Államokban pedig az 1968 körüli társadalmi változásokig nyúlnak vissza. Amellett érvelek, hogy e mozgalmi hullám nem érthető meg akkor, ha egységes mozgalomként

tekintünk rá, és akkor sem, ha csupán széttartó vektorú mozgalmak laza halmazaként. A „mozgalmak mozgalmáról” van szó, amely mozgalmi családokon belüli és azok közötti szolidaritások, az érték- és érdekközösség felismerése mentén fejlődő újszerű mozgalmi hálózat. Kétféle hálózatosodási folyamatot kell tehát szemügyre vennünk: egy *vertikális*at (a mozgalmi családokon belüli globális hálózatok kialakulását), és egy *horizontális*at (a mozgalmi családok közötti hálózatok megjelenését). A hálózatok létrejötte a biztosítéka a szolidaritásnak, a közös identitás kialakulásának, mely az erőteljes és hatékony kollektív cselekvés feltétele. Először néhány kiválasztott mozgalmi családon mutatom be a vertikális szolidaritás kialakulását, ezt követően elemzem, hogy néhány központi „broker-ügy” (Della Porta, 2006) mentén e mozgalmi családok között hogyan alakultak ki koalíciók, milyen kapcsolatok figyelhetők meg a szervezeti és a fogalmi szinten.

A globalizációkritikai koalíció hátterében legalább hét mozgalmi családot azonosíthatunk, melyek a mozgalom szervezeti-hálózati alapjának tekinthetők: a fejlesztéspolitikai szektor, a zöld szektor, a munkásmozgalom, a fogyasztóvédő és cégekritikus szervezetek családja, a mezőgazdasági kistermelői mozgalmak, a radikális baloldal és a békemozgalom. Terjedelmi korlátok miatt nem áll módomban minden mozgalmi családon belül bemutatni a globális szolidaritás kialakulását. A globalizációkritikai koalícióban betöltött súlyuk és a mozgalmakról rendelkezésre álló ismereteim alapján három családot választottam ki, a fejlesztéspolitikai szektort, a globális ököpolitikát és a radikális baloldalt.

Dolgozatom a mozgalomkutatás két központi fogalmára, a mobilizációs struktúrákra (azaz a mozgalmi hálózatok elérhetőségére) és a keretezésre (framing) támaszkodik. A mobilizációs struktúrák kapcsán a kutatók azt elemzik, hogy a létező kapcsolati hálózatok – legyenek ezek akár informálisak, akár formalizált szervezetek – hogyan befolyásolják a vizsgált mozgalom mobilizációs potenciálját. Az értelmezési keretek pedig olyan konceptuális eszközök, melyek kijelölik az észlelt politikai konfliktus kontúrait és a lehetséges megoldásokat. A vertikális és horizontális szolidaritás létrejöttének egyik alapfeltétele egy közös identitás, amely közös nevezőre tereli az egymástól látszólag független szereplőket. A kutatás módszertanilag honlapok, a szervezetek által közzétett beszámolók és jelentések tartalomelemzésére; a globális igazságossági mozgalomról szóló (szociológiai, politikautományi) tanulmányok áttekintésére; valamint arra a sok éves személyes tapasztalatra támaszkodik, amit hazai mozgalmakban és azok nemzetközi hálózatokba való bekapcsolásában való részvételemmel szereztem. A munka föltáró jellegű (tehát nem hipotézisvizsgálat), és reményeim szerint nem csak az akadémiai közönségnek szól.

MOZGALMI CSALÁDOKON BELÜLI (VERTIKÁLIS) HÁLÓZATOSODÁS

A fejlesztés politikája

A gyarmattartó országokban a gyarmati térségek iránti érdeklődés gyökerei hosszú időre nyúlnak vissza. A nyolcvanas évekre kialakult a fejlesztéssel foglalkozó szervezetek között egy radikálisabb csoport, amely tovább lépett a humanitárius segítségnyújtás paradigmáján. Látván, hogy e humanitárius paradigma bár nagyon fontos életmentő tevékenységekre sarkall, de nem képes alapvető megoldást nyújtani a gyakran társadalmi és politikai okokra visszavezethető problémákra, e szervezetek egy része egyre elégedetlenebbé vált a globális dél sorsát nagymértékben meghatározó kormányközi politikákkal, illetve a részben adófizetői pénzekből fenntartott nemzetközi gazdasági és pénzügyi intézményekkel. A „mi” segítünk „nektek” jótékonyági hangulatát fokozatosan fölváltotta a globális igazságosság hangulata (Brecher–Costello–Smith, 2000: 16).

A *Fair Trade* mozgalom gyökerének számító első Világbolt 1969-ben nyílt meg Hollandiában, melyben önkéntesek terjesztették a termelőktől közvetlenül beszerzett gyarmati árukat. Az alternatív kereskedelmi mozgalom új lendületet kapott, amikor 1988-ban bevezették a Fairtrade védjegyet, ami által a méltányos kereskedelemből származó áruk „kiszabadultak” az önkéntes boltok „börtönéből”, és bekerültek a hagyományos kiskereskedelmi forgalomba (Boda, 2001; Fridell, 2003; Redfern–Snedker, 2002). Az Oxfam „Make trade fair” kampánya – amivel a legtávolabbra merészkedtek a klasszikus humanitárius paradigmától –, a kereskedelem aktuális intézményrendszerét veszi össze a fő célja a harmadik világ termelőinek piacra juttatása és a méltányos ár garantálása. Az Oxfam sajátos jegye, hogy mindezt komoly kutatási és publikációs tevékenységgel támasztja alá, ami nagyjából Dani Rodrik, Joseph Stiglitz, Thomas Pogge és Amartya Sen szellemiségét tükrözi – egyfajta kozmopolita szociálliberalizmust (lásd pl. Watkins–Fowler, 2002).

Az *adósságelengedésért küzdő mozgalom*² első látványos megnyilvánulása az 1998. májusi birminghami G7 csúccsal párhozamos tüntetés volt, melynek során 70 000 ember alkotott élőláncot. A G7/8 csúcsokat azóta is óriási tüntetések övezik, melyek megszervezésében az adósságelengedésért küzdő mozgalomnak oroszlánrésze van. A déli országokban évtizedes múltra tekintenek vissza az adósságellenes kampányok. Az Egyesült Királyságban virulens adósságmozgalom volt kibontakozóban a nyolcvanas évek elejétől, amelyet a *Debt Crisis Network* (DCN) koordinált. A mozgalmi nyomás hatására 1996 tavaszán az IMF és a Világbank bejelentette a *HIPC- (Heavily Indebted Poor Countries)* kezdeményezés útnak indítását, amelynek célja az adósságállomány

csökkentése volt. Bár az adósságelengedés közel sem halad olyan ütemben, ahogy azt sokan várták a bejelentés után, a kezdeményezés létrejötté mégis komoly eredménynek számít a mozgalom részéről. Az IMF és a Világbank története során ugyanis soha nem egedett el adósságot, egészen a HIPC-kezdeményezésig. A DCN 1997 végén átalakult *Jubilee 2000* koalícióvá. A 2000-es év a katolikus egyház jubileumi ünnepeként kiváló alkalom volt arra, hogy széles közönséghez juttassák el az adósságelengedés üzenetét. A Jubilee 2000 mozgalom 40 országban működött, kiadványokat jelentetett meg, szakértői és háttéranyagokkal bombázta a döntéshozókat és az újságírókat, valamint óriási nyilvános rendezvényeket szervezett, olyan hírességek támogatásával, mint Bono, Muhammad Ali vagy Bob Geldof.³ Déli politikusok, aktivisták és szakértők látogattak északi országokba, hogy erősítsék a globális szolidaritás érzését. Az északi országok közvéleményének széles támogatása a déli vezetőket is magabiztosabb fellépésre ösztönözte. A jubileumi év fordultával a koalíció feloszlott, ám részei önállóan tovább tevékenykednek.

Globális ökopolitika

Eleinte a zöldek távolról sem a globális szolidaritás keretében gondolkodtak. A helyi környezetszennyezés ellen küzdő állampolgári kezdeményezések legfeljebb az országos szintű összefogásig jutottak el, mint pl. Németországban, ahol fontos szerepet töltöttek be a zöld párt megalapításában (Capra–Spretnak, 1984). A hetvenes években a „túlnépesedéstől” való félelem erősen élt a zöld teoretikusok körében. Hardin cikke, a *Közlegelők tragédiája* (Hardin, 2003), Paul Ehrlich könyve, a *Population Bomb* (Ehrlich, 1968), egyaránt 1968-ban jelentek meg, és a Föld eltartóképességének végeességére hívták föl a figyelmet. E víziók eleinte egy általános mizantróp hangulatot erősítettek a zöldek körében. Hardin például a *Közlegelők tragédiája* után néhány évvel egy kirekesztésre buzdító, bevándorlóktól féltő, a szegényebb országok megsegítését ellenző cikkel hívta föl magára a figyelmet. Katasztrófa közben nem lehet mindenkit felengedni a mentőcsónakra (azaz beengedni a fejlett országokba), érvelt Hardin, különben a mentőcsónak is elsüllyed minden utasával együtt (Hardin, 2005). Tovább nehezítette a globális szolidaritás kialakulását a „vadon-kultusz” (Martinez–Alier, 2002) – ez olyan természetvédelmi szemléletre utal, amely figyelmen kívül hagyja a helyi, benszülött törzsek erőforrás-használati szokásait. A világ második legidősebb nemzeti parkja például, a dél-afrikai *Kruger Nemzeti Park* a helyi szegényebb fekete közösségek szemében a gyarmati környezetvédelem megtestesülése. A feketéket két szinten is kizárták a nemzeti parkból: egyfelől a helyi Makuleke törzset erőszakkal kitelepítették, valamint a feketéket korlátozták az így mesterségesen létrehozott vadon látogatásában (Khan, 2002).

Ramachandra Guha és Joan Martinez-Alier nevéhez fűződik a környezetvédelem harmadik hullámának tematizálása (Guha–Martinez-Alier, 1997). A szerzők két, eleinte egymással párhuzamosan futó mozgalmi családot gyűjtöttek e kategóriába, melyek a kilencvenes években kölcsönös szolidaritások építésébe is kezdtek. E két áramlat egyike a déli országok környezeti konfliktusait jelölő „szegények környezetvédelme” (environmentalism of the poor). E konfliktusok a helyi termelők túléléséhez szükséges erőforrások elosztása körül zajlanak: az erdőirtás az erdőből élők életesélyeit rontja, egy gátrendszer a mezőgazdasági kistermelők földjeit öntheti el. Visszatérve az előbb említett kolonialista természetvédelemre, az apartheid után a nemzeti parkok vezetőségét leváltották; az új gárda reformokba kezdett, és az 1994-ben a környezeti igazságosság szellemében elfogadott földtörvény értelmében egy sor helyen állították vissza a helyi közösségek föld- és erőforráshasználati jogát (Cock–Fig, 2002; Khan 2002). A konzervációbiológia is megtanulta értékelni a helyiek ökológiai tudását, így a biodiverzitás megőrzése ma inkább a benszült népekkel partnerségben, s nem ellenükben történik. A déli országok zöld mozgalmai bizonyítják, hogy a természethez való nem kizsákmányoló viszony nem csak a jólétben dúskáló nyugati középosztályok sajátja.

A környezetvédelem harmadik hullámán belül a másik áramlat az északi országokban a nyolcvanas évektől erősödő környezeti igazságossági mozgalom, mely szintén a környezeti közjavak elérhetőségére, illetve a környezeti kockázatok egyenlőtlen elosztására koncentrál. Míg a szegények környezetvédelme inkább vidéki szegények életesélyeiről szól, elsősorban a harmadik világ országaiban, addig az utóbbi inkább városi jelenség, és az iparosodott országokban tapasztalható, ám a disztributív igazságossági dimenzió mindkettőben közös. A környezeti igazságosság szülőházája az Egyesült Államok: itt szerveződtek meg először azok a marginalizált (szegény és színes bőrű) csoportok, melyek korábban távolságtartóan kezelték a környezetvédelem ügyét. A szemétkerakók gettók mellé telepítése, vagy egy közműberuházás „elakadása” a gettó szélén olyan ügyek, melyek a környezeti közjavak fontosságát, illetve a környezeti kockázatok elosztásának kérdését a szegényebb rétegek számára is relevánssá tették.

Mind a megélhetési, mind a környezeti igazságossági konfliktusok arra késztették a zöldeket, hogy változtassanak szemléletmódjukon. Ennek hatására terjedt el a környezeti igazságosság frame általánosan, amely olyan egyesítő keretté vált, ami a déli és az északi országok konfliktusait együtt képes megjeleníteni, rávilágítva a távoli problémák közös okaira, a háttérben meghúzódó mechanizmusok rokonságára és a közös fellépés lehetőségére. Legyen szó vízmű-privatizáció elleni küzdelemtől, helyiek megélhetési lehetőségeinek védelméről, az ökológiai adósság kérdéséről, vagy egy rossz helyre tervezett hulladéklerakóról – a környezeti igazságosság közös alapra helyezte, és globális szolidaritásba kovácsolta az észak és a dél zöld mozgalmainak új, harmadik hullámát. A nyolcvanas-kilencvenes évek során erősen intézmé-

nyesült és deradikalizálódott zöld mozgalom így új lendületre kapott, és grass-roots energiákkal töltődött föl a globalizációkritikai hullám eredményeként (Scheiring, 2007).

A radikális baloldal újraéledése?

1994. január elsején, a NAFTA (Észak Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás) életbe lépésének napján, háromezer indián lázadó elfoglalt Chiapas tartományában négy nagyobb várost. A felkelést a *Zapatista Nemzeti Felszabadítási Hadsereg* (EZLN) vezette, akik szemében a NAFTA a bennszülött közösségek halálos ítéletét jelentette. A zapatizmus egyfajta értelmiségi divattá is változott a kilencvenes évek második felére. A forradalom hagyományos retorikájától megcsömörlött kritikai értelmiségiek nagy lelkesedéssel forgatták a zapatista szövegeket, hordták transzparenszen a zapatista jelszavajat (*ya basta! – elég volt!*), könyvek sora jelent meg a mozgalom újszerűségéről, erejéről, lendületéről. Az üzeneteik terjesztésére 1996-ban a szimpatizáns aktivistákat, szervezőket meghívták a „neoliberalizmus elleni első globális találkozóra”, melyet hamarosan egy második, spanyolországi esemény követett. A találkozóknak nem célja egy egységes politikai program kidolgozása, ez nem felelne meg a zapatizmus szellemének. A helyi kezdeményezések, helyi alternatívák támogatásával a globális neoliberalizmus univerzalizmusát támadják. A zapatizmus legfontosabb eredménye Gustavo Esteva (2005: 128) kifejezésével „a remény felszabadítása” (Callahan, 2005).

A közvetlen akció mint politikai eszköz a kilencvenes évek elejétől új teret hódított magának a rendszerkritikus mozgalmak körében. Az útépitések, fakivágások ellen az intézményesített zöld nyomásgyakorlás gyakran elégtelen eszköznek bizonyult. Amerikában radikális-akcionista zöld szervezetek alakultak a nyolcvanas évektől kezdve, pl. az *Earth First* vagy a *Rainforest Action Network*. Nagy-Britanniában pl. a gépkocsiforgalom feltartóztathatatlan növekedése miatt elégedetlen radikális zöldek utca-visszafoglaló bulikat (*Reclaim the Streets*) rendeztek a kilencvenes évek derekától. A közvetlen akciók nemzetközi koordinálásában központi szerepet játszik a *Peoples Global Action* (PGA)⁴ nevű hálózat. A hálózat a helyi kezdeményezések nemzetközi összekötésének egyik újabb jó példája. Születése a zapatisták kezdeményezéséhez, a neoliberalizmus elleni globális találkozókhoz köthető. 1998-ban indiai paraszt mozgalmárok, a brazil föld nélküliek mozgalma, bennszülött mozgalmak valamint európai, amerikai és dél-amerikai aktivisták hozták létre a hálózatot. A PGA nem egyszerűen egy létező szektor (zöldek vagy munkások) nemzetközi összefogása, hanem szektorokon átívelő koalíció. A zapatizmus erős befolyása, a közvetlen akció mint fő politikai eszköz ugyanakkor egy erős anarchista jelleget kölcsönöz

a hálózatnak, ami miatt többen az „új anarchizmus” egyik fő letéteményesét látják benne (Graeber, 2004).

Nem lehet elmenni a globalizációkritika gyökerei és az új anarchizmus kapcsán a *cyberpunk* mellett sem. A nyolcvanas évektől terjedő szubkultúra/mozgalom a gépkorszak és a totális ellenőrzés elleni lázadás, aminek elsődleges színtere a virtualitás. A cyberpunk- és hackerkultúra nélkül a globalizációkritika információs hálózata hiányozna. Az *Indymedia* (Independent Media Center – IMC), a globalizációkritika ellenmédiájának szellemiségét is erősen befolyásolta a cyberpunkkultúra. Ide kapcsolódik a zöld technológiakritikára és az újbalos énfelszabadításra is rimelő *DIY-szubkultúra* újraéledése a kilencvenes években. A technológia megszelídítése, a kiszolgáltatottság átfordítása autonómiává egyfajta esztétizáló anarchizmusként épült be a globalizációkritikába. A mozgalmi fanzinek, matricaakciók, reklámhekkelés, a közterek szimbolikus visszafoglalását célzó kezdeményezések, az utcai és városi gerillák performanszai erősen kötődnek a DIY-szubkultúrához.

Szerepet kapnak a radikális baloldal pártjai is a globalizációkritikában, melyek közül hazánkban a legismertebb az a német *Baloldal* (*Die Linke*),⁵ mely két párt, a kelet-németországi területeken erős PDS és a nyugat-német területeken 2004-ben megszerveződött WASG (Választási Alternatíva – Társadalmi Igazságosság) nevű párt egyesülésével jött létre 2007 júniusában. Vezetői *Lothar Bisky* és *Oskar Lafontaine*, régi ismert baloldali politikusok. Társadalmi bázisuk erősen kötődik a német globalizációkritikai mozgalomhoz, legfőképpen a német ATTAC-hoz. Létrejöttének kinyilvánított oka, hogy a parlamenti pártok egyike sem mutat fel alternatívát a neoliberalizmussal szemben. Európai szinten a radikális baloldali pártokat tömörítő Európai Baloldalhoz csatlakoztak. A párt külpolitikájában nagy hangsúlyt helyez a globális igazságosságra, a fejlődő országok helyzetét ellehetetlenítő intézményrendszer és gazdasági struktúra reformjára. A Baloldal Európában jelenleg az egyetlen olyan párt, amely a neoliberalizmussal szemben megszerveződő társadalmi mozgalmak hatására jött létre.

Európában számos további radikális baloldali (nem marxista-leninista), illetve öko-szocialista párt tevékenykedik (pl. Franciaország, Hollandia, Izland). Az Európai Parlamentben a főáramú baloldal (*Európai Szocialista Párt*) kompromisszumait visszautasító radikális baloldali pártok alakították meg az *Egyesült Európai Baloldal* pártját, amely az *Északi Zöld Baloddallal* közösen önálló frakcióval rendelkezik az Európai Parlamentben. E pártok szerepe ambivalens a globalizációkritikai mozgalomban, előfordul, hogy nem kommunista globalizációkritikai szervezeteket kommunista pártok saját céljaikra próbálnak meg felhasználni. Másfelől ugyanakkor (főleg a zöld-baloldali pártok) szervezeti bázisukkal komoly segítséget is nyújtanak a globalizációkritikai szerveződésekhez (March–Mudde, 2005: 38).

Ha az európai radikális baloldal felemás megújulási kísérleteiről beszélünk,

nem kerülhetjük meg a latin-amerikai baloldal megújulását. A világ minden pontjáról a baloldali pártok vezetői irigykedő tekintettel figyelik a választásokat egymás után nyerő radikális baloldali pártok sikereit. E pártok a globális igazságossági mozgalomban is központi szerepet játszanak, az inspiráció egyik legfőbb forrását jelentik. A brazil *Munkáspárt (PT)* például *Porto Alegre* városában a részvételi költségvetés bevezetésével és működtetésével hívta fel magára a figyelmet. Miután megnyerték a választást, korábbi radikalizmusukból sokat vesztek, vezetőjük, *Lula* kiábrándította magából a nemzetközi baloldali közvélemény jelentős részét. Nem így a bolíviai elnök *Evo Morales*, akinek társadalmi bázisát egyfelől az amerikaiak kokaellenes hadjáratával szemben megszerveződő társadalmi mozgalom, másfelől a *Cochamamba* városában a vízmű-privatizáció miatt szárba szökkenő tömegmozgalom adja. Baloldali vezetés alatt áll Chile, Venezuela és Argentína is. A latin-amerikai baloldal megerősödésének hátterében a neoliberális gazdaságpolitika kudarca, valamint az amerikai külpolitika népszerűtlensége áll. A latin-amerikai baloldalon végbement változás a globális radikális baloldal megújulásának legfontosabb összetevője.

A MOZGALMI CSALÁDOK KÖZÖTTI (HORIZONTÁLIS) HÁLÓZATOSODÁS

Ahogy láttuk, a szerteágazó szervezeti-mozgalmi hagyományokon belül már a nyolcvanas évektől kialakulóban volt a globális szolidaritás érzete, terjedtek a nemzetközi összefogással megszervezett kampányok. A nyolcvanas évek végéig ugyanakkor ezek jórészt elkülönült ügyek és kezdeményezések maradtak, hiányzott a közös platform és egy közös értelmezési keret, ami összekötötte volna egymással e mozgalmi családokat. A globalizációkritikai koalíció létrejöttének másik fontos eleme a kilencvenes évek eseményeiben keresendő, melyek során e családok között is kezdett kialakulni egyfajta szolidaritás. A horizontális hálózatosodás konfliktusok, „broker-ügyek” mentén zajlott, melyek során az elkülönülten tevékenykedő mozgalmak felfigyeltek a közös fellépés lehetőségére. A koalícióépítést, mely a leglátványosabban Seattle-ben jelentkezett, a közös ellenségkép, a neoliberalizmus tematizálása teszi lehetővé. Az alábbiakban azokat a legfontosabb ügyeket mutatom be, amelyek lehetővé tették a horizontális hálózatosodást.

A szabadkereskedelem körüli konfliktusok

A kereskedelem liberalizációja regionális és globális szinten egyaránt a neoliberális globalizáció legfontosabb megtestesítője, hatásai a társadalom minden részén érzékelhetők. Egyaránt érinti a mezőgazdasági termelőket, az ipari

dolgozókat, a környezetvédelmet, az Észak–Dél közötti elosztási viszonyokat valamint a nemzeti szuverenitást. A szabadkereskedelem körüli konfliktusok először tereltek közös platformra korábban egymástól függetlenül működő társadalmi mozgalmakat és érdekvédő szervezeteket. Az első és legjobban dokumentált szektorközi összefogással zajló nemzetközi kampányok az amerikai kontinensen zajlottak, ezért erre helyezem a hangsúlyt a következőkben Ayres (2002) alapján.

A Kanada és az USA között megkötött szabadkereskedelmi egyezmény (CUSFTA) előkészítése (1985–1989) során Kanadában egy erős társadalmi koalíció született a terv ellenzésére. Az ország gazdaságpolitikájával szemben nőtt az elégedetlenség a farmerek, szakszervezetek valamint egyházi és feminista csoportok körében. A kampányban fontos szerepet töltöttek be a kulturális és gazdasági autonómiát féltő nacionalisták is. Kezdetben helyi és regionális csoportok szerveződtek az egyezmény ellen, melyek a tárgyalások előrehaladtával szorosabb országos együttműködést alakítottak ki, így született meg a *Pro-Canada Network (PCN)* 1987-ben, mely országos szinten koordinálta az akciókat. A széles bázisra támaszkodó országos társadalmi koalíció fellépésének eredményeként a CUSFTA a 88-as parlamenti választások központi témájává vált. A társadalmi szervezetek országszerte konferenciákkal, kritikus elemző anyagokkal, demonstrációkkal, médiaakciókkal, nyilvános vitákkal, képeslap- és matricakampányokkal, újságokban terjesztett kampányfüzetekkel, a politikusok közvetlen megkeresésével igyekeztek az egyezmény aláírását megakadályozni. Bár a kampány nem érte el végső célját, az első globalizációkritikus koalícióként fontos tapasztalatokat halmozott föl az ezt követő szervezkedésekhez.

Míg a határon átvívelő interakciók csak sporadikusak voltak az alapvetően nemzeti fókuszú CUSFTA-kampányban, addig az *Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás (NAFTA)* előkészítése során a kanadai, amerikai és mexikói szervezetek koordinált kampányolást folytattak. A NAFTA a korábbi szabadkereskedelmi egyezményeknél erősebb jogokkal ruházta fel a cégeket, és új területekre terjeszti ki a szabadkereskedelem elveit (Boda, 2004). A szektorok közötti együttműködés kanadai gyakorlata a NAFTA-tárgyalások során még erősebben érvényesült, és áttért az egyezmény által érintett két másik országba is. A PCN vezetői az Egyesült Államokban és Mexikóban tett rendszeres látogatásokkal hozzájárultak az országos szektorközi koalíciók megszervezéséhez. A *Mexikói Szabadkereskedelem Elleni Hálózat (RMALC)* a PCN modelljére jött létre 1991-ben. Az Egyesült Államokban a *Citizens Trade Campaign (CTC)* és az *Alliance for Responsible Trade (ART)* jött létre szakszervezetek, zöld szervezetek, egyházi csoportok, farmerszervezetek és fogyasztóvédők koalíciójaként. A kilencvenes évek elején az egész észak-amerikai kontinensen beindult a szektorközi koalíciók szervezése: szakszervezeti aktivisták a munkahelyek elvesztése miatt, zöld szervezetek a környezetvédelmi szabályok erodálódása

miatt, nacionalista baloldaliak a gazdasági szuverenitás elvesztése miatt, feminista szervezetek a kereskedelmi liberalizációnak aránytalan mértékben a nőkre háruló társadalmi költségei miatt, bennszülött szervezetek a helyi termelési szokások veszélyeztetettsége miatt, farmerszervezetek a családi gazdálkodás agrobiznisz általi veszélyeztetettsége miatt, fogyasztóvédők a multinacionális cégek hatalmának növekedése miatt csatlakoztak az országos koalíciókhoz, melyek folyamatos nemzetközi párbeszédet folytattak egymással.

A szabadkereskedelmi tárgyalások a 92-ben aláírt és 94-ben hatályba lépett NAFTA után is folytatódtak. Az *Összamerikai Szabadkereskedelmi Övezetről* (FTAA) szóló tárgyalások már 94-ben megindultak, amire az immár készen álló s jól szervezett nemzeti koalíciók a nemzetközi együttműködés további erősítésével válaszoltak. 1998-ban számos összamerikai civil szervezeti és mozgalmi csúcs után útjára indult a *Hemishperic Social Alliance* folyamat, mely az egész amerikai kontinens szervezeteit tereli egy fórumba, a kontinentális gazdasági integrációval szembeni szervezkedés előmozdítására. E folyamatban a nagy tapasztalattal rendelkező kanadai szervezetek (mint a korábbi küzdelmekből kinőtt *Common Frontiers* vagy a *Council of Canadians*) döntő fontosságú szerepet töltenek be, hálózati brókerekként összekötik egymással a kontinens szervezeteit, kutatásokkal fontos információkat szolgáltatnak, a felhalmozott kampányolási tapasztalataikat pedig megosztják a térség többi szervezetével.

Míg a 80-as évekre jellemző kampányok alapvetően nemzeti keretek között zajlottak, a kilencvenes évek végére általánosan elterjedté vált a nemzetközi koalíciók felállítása. Ez egyben az ideológiai fronton is elmozdulást eredményezett. Míg korábban a gazdasági és politikai szuverenitás elvesztése miatti félelem volt a fő szervező elv, addig a NAFTA- és FTAA-tárgyalások során a hangsúly áthelyeződött a cégek túlzott hatalmára, politikai befolyására. Ez az új értelmezési keret alkalmas a szektorok közötti koalíciók fönntartására és a nemzetközi szolidaritás kiépítésére.

A tőkeáramlás szabályozása körüli konfliktusok

A szabadkereskedelem szabályait a tőkeáramlásra kiterjeszteni szándékozó *Multilaterális Befektetési Megállapodás* (MAI) volt a következő állomás, mely a globalizációkritikai koalíció kiépülését előmozdította. A tervezett egyezmény biztosította volna a nemzetközi működőtőke-befektetések szabadságát, védelmét, továbbá az államok, valamint a befektetők közötti vitás kérdések rendezését, a NAFTA-hoz hasonló mechanizmus keretében, ami lehetővé teszi, hogy a cégek bepereljék a befektetéskorlátozó intézkedést hozzó államokat (Baranyi, 1998). A befektetőknek nyújtani kívánt széles jogkörök kiegészülve a felelőségek definiálatlanságával a szabadkereskedelmi megállapodásoknál

még erőteljesebben terelték közös platformra a gazdasági, szociális és környezeti jogokért aggódó társadalmi csoportokat. A MAI-ellenes társadalmi mozgalom immár nem csak északi országok szervezeteit kötötte össze, számos fejlődő ország is képviselte magát. A koalíció motorja az *International Forum on Globalization* nevű hálózat volt, melyet 1994-ben hoztak létre a gazdasági integráció és szabadkereskedelem ellen kampányoló „veteránok”. Tagjai között megtaláljuk a *Council of Canadians* (Maude Barlow, Tony Clark), az amerikai *Public Citizen* (Lory Wallach), a *Friends of the Earth*, a *Third World Network* (Walden Bello), az *Institute for Policy Studies* vagy az indiai *Research Foundation for Science, Technology & Ecology* (Vandana Shiva) vezetőit. Egy valóban globális mozgalmi „elit”-hálózatról van tehát szó. A titokban (csak az üzleti világ képviselőinek bevonásával) előkészített MAI-ról 1996-ban szerzett tudomást a malajziai Third World Network, azonnal mozgásba hozva a hálózatot. A MAI-ellenes koalícióban továbbra is kanadai szervezetek játszották a főszerepet, a felhalmozott jelentős tapasztalatokra és mobilizációs struktúrára építve. A megállapodás elleni koalíció közös nyilatkozatát 70 országból több mint 600 civil szervezet írta alá. Bár az alapértékek és a cégek túlhatalmának kritikája közös értelmezési keretként működött, a kampány alapvetően a nemzeti kormányokat célozta, akik a legfontosabb döntéshozók a nemzetközi gazdasági kormányzás ügyeiben is. Végül az államok közötti ellentétek és a fokozódó civil nyomás hatására először Franciaország hátrált ki az egyezmény mögül, majd a folyamat összeomlott (Johnston–Laxer, 2003).

A MAI-ellenes mozgalom kapcsán kell megemlíteni az egyik legismertebb globalizációkritikai szervezetet, az ATTAC-ot (*Action for a Tobin Tax for the Aid of Citizens*). Az ATTAC a legjelentősebb olyan szervezet, melyet kifejezetten a globalizációkritikai hullám hátán újonnan alapítottak. A története az 1995 végi sztrájkhullámra vezethető vissza, ahol a klasszikus állampárti baloldal és az államellenes új baloldal alternatívájaként összeállt egy állam- és radikális demokráciapárti értelmezési keret. Ancelovici (2002) szerint ezek a mozgalmi aktivitások és az ezek során kialakított új értelmezési keret a francia baloldal és szakszervezetiség megújulásához vezettek. A MAI-ellenes szervezkedés tetőfokán a *Le Monde diplomatique* főszerkesztője (Ignacio Ramonet) cikkében új mozgalom létrehozására buzdított, melynek eredményeként megszületett és rövid idő alatt harmincezres tagságúvá bővült a francia ATTAC. Ennek mintájára a világ legkülönbözőbb részein hoztak létre helyi ATTAC-szervezeteket, melyek laza nemzetközi hálózatba szerveződnek. Bár legelőször a Tobin-adó bevezetését tűzte zászlóra, az ATTAC nem egyetlen ügyre létrejött mozgalom, a globalizáció szociális és gazdasági dimenzióinak számos kérdésével foglalkozik. Alapítói között elsősorban szakszervezeti aktivistákat és baloldali közszereplőket (Susan George, Manu Chao) találunk, de más szektorok is képviseltetik magukat, mint pl. a munkanélküliek, a zöldek, a fejlesztéspolitikai szervezetek vagy a bevándorlók. Az ATTAC tehát egy szektorközi és

nemzetközi együttműködésre épülő erős szervezeti struktúrával rendelkező globalizációkritikai koalíció.

A szabadkereskedelmi tárgyalások mellett a *Világbank* és az *IMF* (*Bretton Woodsi Intézmények*) tevékenysége is komoly koalícióképző tényező volt. A legjelentősebb koalíció, mely a Bretton Woodsi Intézmények tevékenységeinek monitorozásával és befolyásolásával foglalkozik, a *50 Years is Enough Network*. 1994-ben született, a Világbank és az IMF fennállásának ötvenedik évfordulója alkalmából, az alapítók közé tartozik az *International Rivers Network*, a *Friends of the Earth*, a *Global Exchange* vagy az *Oxfam America*. Tevékenysége azért számít jelentősnek, mert a tagszervezetek kutatómunkájával, lobbyzással, demonstrációkkal és médiamunkával sikerült a közbeszéd részévé tennie a Világbank és az IMF működését. A fokozódó kritika és nyilvános nyomás hatására a Világbank 1995-ben megválasztott elnöke (*James Wolfenson*) beismerte, hogy a mozgalmaknak sok mindenben igazuk van, és beleegyezett egy független szakértőkből, világbanki és civil szervezeti delegáltakból álló testület létrehozásába, melynek feladata a bank tevékenységének felülvizsgálata, az ún. struktúraátalakítási politikák gazdasági, szociális és környezeti hatásainak értékelése (*SAPRIN: Structural Adjustment Participatory Review International Network*).⁶ A többéves munka eredményeként egy átfogó és igen kritikus tanulmány született, mely hozzájárult a bank fejlesztéspolitikai orientációjának változásához, az ortodox neoliberalizmus, a washingtoni konszenzus megrendüléséhez (*50 Years Is Enough*, 2004).

A globális gazdasági kormányzás fontos fórumai a világ legerősebb gazdaságait tömörítő G7/G8 csúcsok is. 1984-ben szerveződött először komoly ellen-csúcs a londoni G7 csúcscsal párhuzamosan, az „*Alternatív Nobel-díjat*” kezelő *Right Livelihood Awards* és különböző zöld, illetve radikális-alternatív fejlesztéspolitikai NGO-k részvételével. A G8 csúcsokat azóta is rendszeres párhuzamos csúcsok és demonstrációk kísérik, melyek eredményeként a globális gazdasági kormányzás igazságtalanságai, az adósságelengedés, a méltányos kereskedelem, a szociális és munkajogok védelme előrébb kerültek a politikai napirenden. Az adósságelengedést zászlajára tűző *Jubilee 2000* hálózat létrejötté közvetlenül ezekre a G8 tüntetésekre vezethető vissza, amiről már az első szakaszban is szó esett. Az adósságelengedésért küzdő mozgalmak újabb szektorközi koalíciója 2004-ben jött létre GCAP (*Global Call to Action Against Poverty*) néven. A fehér szalag szimbólumát használó mozgalom nemzetközileg koordinált globális akciónapokat szervez minden év október 17-én, hogy nyomást gyakoroljon a világ döntéshozóira, hogy határozottabb lépéseket tegyenek a szegénység felszámolása, az adósság elengedése, az igazságosabb kereskedelem és az emberi jogok megvalósítása érdekében.

SEATTLE ÉS SEATTLE UTÁN

Visszatérve a szabadkereskedelem kérdésére, a globalizációkritikát létrehozó talán legfontosabb „broker-ügy” a WTO (*Kereskedelmi Világszervezet*) létrehozása volt. Az 1994-ben létrejött szervezet a szabadkereskedelem elveinek korábbinál jóval hatékonyabb képviselője: egyrészt szankcionálhat (vitarendező eljárás), másrészt új területekre is merészkedik (pl. szellemi tulajdonjogok, szolgáltatások, befektetések). Természetesen kezdettől fogva a mozgalmak és civil szervezetek figyelmének központjában állt, különösképpen az amerikai kontinensen, ahol a szabadkereskedelmi tárgyalások elleni kampányok a kilencvenes évek végére nagyfokú szervezettséget értek el. 1999. november végén rendezett seattle-i WTO-csúcs jelentette a globalizációkritika legnagyobb áttörését. Az évtizedek alatt formálódó koalíciók erre az időre jól működő transznacionális mobilizációs struktúrákká álltak össze, bejáratott szervezeti kapcsolatokkal, közös értelmezési keretekkel és identitással (1. táblázat).

1. táblázat. Mobilizációs struktúrák a „Seattle-i Csata” mögött

A transznacionális kapcsolat formája	Mozgalmi szervezetek	Mozgalmon kívüli szervezetek
Nincs formális kapcsolat	United for a Fair Economy Települési WTO elleni koalíciók	Iskolai csoportok Baráti körök
Diffúz kapcsolat	Direct Action Network Reclaim the Streets Ruckus Society Coalition for Campus Organizing	Szakszervezetek Egyházi csoportok
Rendszeres kapcsolat	Public Citizen Global Exchange Rainforest Action Network United Students Against Sweatshops Council of Canadians Sierra Club	AFL-CIO United Steel Workers of America International Longshore and Warehouse Union Egyházi szervezetek
Formális transznacionális szervezet	Greenpeace Friends of the Earth International Forum on Globalization Third World Network Peoples Global Action 50 Years is Enough Network	International Confederation of Free Trade Unions European Farmers Union

Forrás: Smith (2002: 212)

A táblázatból jól látható, hogy nem csak a szabadkereskedelemmel foglalkozó helyi szervezetek álltak a tüntetés mögött, hanem olyan koalíciók is, melyek az egyes mozgalmi szektorok közötti vertikális szolidaritás eredményeként erős nemzetközi kapcsolatokat építettek ki. A mozgalmi nyomás és az államok közötti ellentétek eredményeként a seattle-i WTO-csúcs eredménytelenül zárult, ami sikeresség érzetével töltötte el az aktivistákat (Andor–Mészáros, 2008; Smith, 2002). A seattle-i megmozdulás a globalizációkritikai identitás kialakulásának mérföldköve volt, aminek során a szakszervezeti és a zöld mozgalom is közös platformra helyezkedett, ahogy azt a „*Teamsters and Turtles – Together at Last*” szlogenje is mutatja (Gould–Lewis–Roberts, 2004). E koalíció láttán jelentette ki *Vandana Shiva* indiai aktivista és kutató:

Amikor a munkásmozgalom szövetségre lép a zöldekkel, amikor farmerek Északról és Délről együtt utasítják vissza a genetikailag módosított növényeket, nem különálló érdekek képviselőiben teszik ezt. A köz érdekét veszik védelmükbe, az emberiség közös jogait, mindenhol. Az 'oszd meg és uralkodj' politikája, mely megpróbálta egymással szembeállítani a farmereket és a fogyasztókat, Északot és Délt, a munkásokat és a zöldeket, megbukott. (Idézi Brecher–Costello–Smith 2000: 15.)

KÖVETKEZTETÉSEK

Az elmúlt évtizedekben olyan változások zajlottak le, melyek mennyiségi és minőségi robbanást is eredményeztek a nemzetközi mozgalmi aktivitásban. A mennyiség tekintetében elég, ha a párhuzamos csúcsok számának ugrásszerű növekedésére gondolunk. A minőségi ugrás pedig a neoliberális globalizációra adott kritikai reakcióból ered, mely az igazságosság globális alternatívájához vezette el az aktivistákat, meghaladva egy sor korábban erősen élő megosztottságot, mindenekelőtt az Észak–Dél-szembenállást, illetve összekötötte a különböző mozgalmi családok, szektorok ügyeit egymással.

Dolgozatomban három mozgalmi családot elemeztem, bemutatva azokat az elmúlt évtizedekben lezajlott változásokat, melyek lehetővé tették a globalizációkritikai koalíció létrejöttét. A vertikális szolidaritás kialakulása, azaz az Észak–Dél-megosztottság meghaladása, a szervezetek és mozgalmak közötti nemzetközi kapcsolatok megerősödése volt az egyik elemi folyamat, mely az ezredforduló környéki tüntetések hátterében áll, azok mobilizációs hálózatát, mobilizációs struktúráját képezve. E szektorokon belüli globális hálózatok kialakulása új értelmezési keretek megjelenésével járt együtt, mint a fejlesztési szektorban az igazságos kereskedelem, a zöldeknél a környezeti igazságosság, a munkásmozgalmon belül a globális társadalmi szerződés kerete, a cégekritikus és fogyasztóvédő mozgalmaknál az emberi jogok, azon belül is az alapvető szociális és munkajogi normák számonkérése; az élelmiszer-önrendelkezés a

mezőgazdasági/védéki mozgalmak esetében, vagy a globális igazságosság a radikális baloldalnál.

A vertikális hálózatosodás mellett lezajlott egy horizontális hálózatosodás is, olyan „broker-ügyek” mentén, melyek közös platformra tereltek korábban elszigetelten kampányoló csoportokat. Ahogy a téma egyik legtöbbet hivatkozott kutatója írja:

A különböző aktivista kultúrák elemei – szekuláris és vallásos, radikális és reformista, fiatalabb és idősebb generációk – mindezekben a kampányokban, eltérő mértékben bár, de egy közös diskurzus részévé váltak, melynek fő összekötő témája a társadalmi (globális) igazságosság, teret hagyva egyben az önálló megnyilvánulásoknak is. A transznacionális szinten lokális és globális kezdeményezések kerültek összeköttetésbe az egyenlőség, az igazságosság, az emberi jogok és a környezetvédelem értékei mentén. Platformok, fórumok, koalíciók és hálózatok biztosították a tudáscserét és az eltérő kultúrák kölcsönös megértését. Bár a mozgalom a pluralizmust és a diverzitást hangsúlyozza, egy közös értelmezési keret alakult ki, amely globális dimenzióban határozza meg az identitást (Della Porta, 2006: 16).

A fenti empirikus föltáró elemzés – úgy vélem – nem csak segít jobban megérteni a globalizációkritika jelenségét, segít eligazodni a kampányok, szervezetek és mozgalmak útvesztőjében, hanem egyben arra az elméleti kérdésre is választ ad, hogy van-e mozgáster a globális kormányzásban a nem állami és nem piaci szereplőknek. A bemutatott kampányok és az elért eredmények (a diszkurzív változás, a neoliberális világrend legitimációs válsága, a részvételi költségvetések terjedése, az adósság-elengedés intézményesülése, a Világbank politikájának változása, a GATS-tárgyalások befolyásolása, a Tobin-adó előrekerülése a politikai napirenden) alapján nyugodtan kijelenhethetjük, hogy igen. Sem a globális kormányzás hagyományos szereplői, sem kutatói nem hagyják figyelmen kívül az új mozgalmi koalíciót. Összegzésül az alábbi következtetéseket és hipotéziseket fogalmazhatjuk meg:

1) A seattle-i tüntetés és más hasonló ezredforduló környéki mozgalmi események gyökerei a hetvenes évekig nyúlnak vissza. E mozgalmi családok születése minden esetben jóval megelőzi a globalizációkritika szimbolikus áttörésének időpontját, a kilencvenes évek második felét. E családok szervezeteikkel, hálózataikkal, erőforrásaikkal közvetlenül kapcsolódnak a globalizációkritikához. A jól kiépült, komoly múltra visszatekintő mobilizációs struktúrák jelenléte tehát közvetlen feltétele az ezredforduló környéki mozgalmi hullámnak. A globalizációkritika „nem az égből pottyant alá”.

2) A globalizációkritikai koalíciók konfliktusok mentén szerveződtek, ezért csak olyan fogalmakkal ragadhatók meg, amelyek ezt a dinamikus folyamatot nem tévesztik szem elől. Így csak korlátozottan alkalmazhatók a statikus szemléletű civil társadalom/civil szervezet fogalmai, ehelyett termékenyebb

lehet a társadalmi mozgalmak kutatása során kialakult fogalmi és elemzési eszköztár alkalmazása.

3) Bár soha nem látott mértékben megerősödtek a mozgalmak közötti transznacionális együttműködések, célszerűbb mégis abból a hipotézisből kiindulni, hogy továbbra sem beszélhetünk globális civil társadalomról, csak mint a társadalmi mozgalmak által éppen létrehozott keretről. A dolgozatban bemutatott koalíciók olyan mozgalmi hálózatok, melyek tevékenységét jelentősen befolyásolják az ügy és a lokalitás sajátosságai. A globális kormányzás legfőbb szereplői, így a nyomásgyakorlás legjobb terei továbbra is a nemzetállamok. A kozmopolita (posztnacionális) demokrácia tehát továbbra is inkább marad normatív ideál, semmint empirikus valóság.

4) Nem csak a helyi politikai lehetőségstruktúrák, de a tematizált ügyek sokszerűsége is abba az irányba mutat, hogy nem beszélhetünk egységes mozgalmról. Kérdéses, hogy a globalizáció-kritikai koalíciók létrejöttét lehetővé tevő közös értelmezési keret, melynek középpontjában a neoliberális globalizáció szociális, környezetvédő és emberijogi bírálata áll, továbbfejlődhet-e egy „globalizációkritikai ideológia” felé, azaz létrejöhet-e egy nagy komplexitással kidolgozott közös értelmezési keret? Inkább valószínű, hogy továbbra is hálózatos együttműködésről és diszkurzív csomópontok mentén szerveződő hálózatos identitásról beszélhetünk. A „mozgalmak mozgalmáról” van szó tehát, amely mozgalmi családokon belüli és azok közötti szolidaritások, az érték- és érdekközösség felismerése mentén fejlődő újszerű mozgalmi hálózat. A globalizációkritika így akarva-akaratlanul is alkalmazkodik a fragmentált és többszintű politikához, a „governance” értelmében vett hatalomgyakorláshoz.

JEGYZETEK

¹ A *New York Times* írta 2003. február 17-én a globalizációkritikusok által világszerte megrendezett háborúellenes tüntetések kapcsán.

² Az adatok forrása a Jubilee mozgalom egyik jelentése (Jubilee 2000, 2000).

³ A *Live Aid* maga is *Bob Geldof* találmánya. 1985. július 13-án Geldof szervezésében hatalmas segélykoncerteket tartottak a Wembley Stadionban illetve Philadelphiában. A koncertekkel több, mint 100 millió dollárt sikerült összegyűjteni, amit többek között Etiópiába küldtek. A *Live Aid* folytatásának tekinthető a *Live 8*: 2005. július 2-án Londonban, Párizsban, Berlinben, Philadelphiában és Kanadában. A koncertsorozat fő célja a G8 vezetőinek befolyásolása volt, az adósságelengedés, az igazságos kereskedelem, illetve az AIDS terén. A globalizációkritikai mozgalom kulturális erejét mutatja, hogy rendezvényein gyakran találkozunk sztárzenekarokkal és fellépőkkel: *Radiohead*, *U2*, *Coldplay*, *Morcheeba*, *Faithless*, *Manu Chao*, *Patti Smith* vagy a *Godspeed You! Black Emperor*.

⁴ URL = <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/en>.

⁵ URL = <http://die-linke.de>.

- ⁶ A hálózatban Magyarország is részt vett, el is készült egy kevesek által ismert értékelő tanulmány a *Világbank* hazai tevékenységéről (SAPRI, 2001).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 50 Years Is Enough (2004): *10th Anniversary Celebration of the 50 Years Is Enough Network*. Washington D.C., 50 Years Is Enough Network.
- Ancelovici, Marcos (2002): Organizing against Globalization: The Case of ATTAC in France. In *Politics and Society* Vol. 30., No. 3, 427–463.
- Andor, László – Mészáros Ádám (2008): Észak Dél ellen? Szabad kereskedelem, protekcionizmus és fejlesztési politika a világgazdaságban. In *Egyenlítő* Vol. 2003., No. 4, 2–8.
- Anheier, Helmut – Marlies Glasius – Mary Kaldor (2004): *Globális civil társadalom*. Budapest, Typotex.
- Ayres, Jeffrey M. (2002): Transnational Political Processes and Contention Against the Global Economy. In Smith, Jackie – Hank Johnston (szerk.): *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements*. Lanham, Rowman & Littlefield. 191–205.
- Baranyi, Árpád (1998): Multilaterális Befektetési Megállapodás: alkotmány a globális gazdasági rendszer számára? In *Kovács* Vol. 2., No. 1, 76–83.
- Barlow, Maude – Tony Clarke (2001): *Global Showdown: How the New Activists are Fighting Global Corporate Rule*. Toronto, Stoddart Publishing.
- Boda, Zsolt (2004): *Globális Ökopolitika*. Budapest, Helikon.
- Boda, Zsolt (2001): A méltányos kereskedelem elvei. In *Esély*. Vol. 2001., No. 4, 14–34.
- Boda, Zsolt – Gábor Scheiring (2006): Zöld közpolitika-befolyásolás az Európai Unióban. In *Politikatudományi Szemle*. Vol. XV., No. 4, 41–74.
- Brecher, Jeremy – Tim Costello – Brendan Smith (2000): *Globalization from Below: The Power of Solidarity*. Cambridge, MA, South End Press.
- Callahan, Manuel (2005): Why Not Share a Dream? Zapatismo as Political and Cultural Practice. In *Humboldt Journal of Social Relations*. Vol. 29., No. 1, 6–38.
- Capra, Fritjof – Charlene Spretnak (1984): Who are the Greens? In Capra, Fritjof – Charlene Spretnak – Rüdiger Lutz (szerk.): *Green Politics: The Global Promise*. New York, Dutton. 3–28.
- Cock, Jacklyn – David Fig (2002): From Colonial to Community-Based Conservation: Environmental Justice and the Transformation of National Parks (1994–1998). In McDonald, David A. (szerk.): *Environmental Justice in South Africa*. Athens (Ohio) & Cape Town, Ohio University Press, University of Cape Town Press. 131–155.
- Della Porta, Donatella (2006): The Global Justice Movement: An Introduction. In Della Porta, Donatella (szerk.): *The Global Justice Movement: Cross-National and Transnational Perspectives*. Boulder, CO, Paradigm Publishers. 1–28.
- Ehrlich, Paul R. (1968): *The Population Bomb*. New York, Ballantine Books.
- Esteve, Gustavo (2005): Celebration of Zapatismo. In *Humboldt Journal of Social Relations* Vol. 29., No. 1, 127–167.

- Evans, Peter (2005): Counter-Hegemonic Globalization: Transnational Social Movements in the Contemporary Global Political Economy. 655-670 In Janoski, Thomas – Robert R. Alford – Alexander M. Hicks – Mildred A. Schwartz (szerk.): *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Fridell, Gavin (2003): *Fair Trade and the International Moral Economy: Within and Against the Market*. Toronto, York University (CERLAC Working Paper Series).
- Gould, Kenneth A. – Tammy L Lewis – J. Timmons Roberts (2004): Blue-Green Coalitions: Constraints and Possibilities in the Post 9-11 Political Environment. *Journal of World Systems Research* Vol. 10., No. 1. 91-116.
- Graeber, David (2004): The New Anarchists. In Mertes, Tom (szerk.): *A Movement of Movements: Is Another World Really Possible?* London, Verso. 202-215.
- Guha, Ramachandra (1999): The Southern Challenge. In *Environmentalism: A Global History*. New York, Longman. 98-124.
- Guha, Ramachandra – Joan Martinez-Alier (1997): *Varieties of Environmentalism*. London, Earthscan.
- Hardin, Garrett (2005): A mentőcsónak erkölcstana. In Lányi, András – Jávör Benedek (szerk.): *Környezet És Etika*. Budapest, L'Harmattan. 115-128
- Hardin, Garrett (2003): „A közlegelő tragédiája.” Pp. 219-231 In Lányi, András (szerk.): *Természet és szabadság*. Budapest, Osiris.
- Johnston, Josée és Gordon Laxer (2003): „Solidarity in the age of globalization: Lessons from the anti-MAI and Zapatista struggles.” *Theory And Society* Vol.32., No.1, 33-91 pp.
- Jubilee 2000 (2000): *The world will never be the same again*. London, The Jubilee 2000 Coalition.
- Khan, Farieda (2002): The Roots of Environmental Racism and the Rise of Environmental Justice in the 1990s. In McDonald, David A. (szerk.): *Environmental Justice in South Africa*. Athens (Ohio) & Cape Town, Ohio University Press, University of Cape Town Press. 15-48.
- March, Luke és Cas Mudde (2005): What's Left of the Radical Left?. The European Radical Left After 1989: Decline and Mutation. *Comparative European Politics* Vol. 3., No. 1, 23-49.
- Martinez-Alier, Joan (2002): Currents of Environmentalism. 1-15 In *The Environmentalism of the Poor*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- McAdam, Doug – Sidney Tarrow – Charles Tilly (2001): *Dynamics of Contention*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Redfern, Andy – Paul Snedker (2002): *Creating Market Opportunities for Small Enterprises: Experiences of the Fair Trade Movement*. Geneva, ILO (SEED Working Paper No. 30).
- SAPRI (2001): *A gazdasági szerkezetátalakítás társadalmi-gazdasági hatásai Magyarországon (Magyarországi SAPRI Nemzeti Irányító Bizottság Záró Jelentése)*. Budapest, SAPRI.
- Scheiring, Gábor (2007): Intézményesült ellenállás: Zöldmozgalom és globalizációkritika, hibrid válasz a professzionalizálódásra. In *Civil Szemle* Vol. VIII., No. 3, 19-22.
- Smith, Jackie (2002): Globalizing Resistance: The Battle of Seattle and the Future of Social Movements. In Smith, Jackie és Hank Johnston (szerk.): *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements*. Lanham, MD, Rowman and Littlefield. 207-227.
- Smith, Jackie – Ron Pagnucco – Charles Chatfield (1997): Transnational Social Movements and Global Politics: A Theoretical Framework. In Smith, Jackie – Ron Pagnucco – Charles Chatfield

(szerk.): *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*. Syracuse, NY, Syracuse University Press. 59–77.

Szabó, Máté (2004): *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Budapest, Századvég.

Watkins, Kevin és Penny Fowler (2002): *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation and the Fight Against Poverty*. Oxford, Oxfam.

A KELET-EURÓPAI ÁTALAKULÁS NAGY KÉRDÉSEI ÉS AZ ÉRTELMISÉG*

(VITAINDÍTÓ)

Szalai Erzsébet

(szociológus, egyetemi tanár, tudományos tanácsadó, MTA PTI)

Előadásom első alkalommal 2004. augusztusában hangzott el San Franciscóban, az Amerikai Szociológiai Társaság (ASA) éves közgyűlésén. Mai előadásom ennek módosított változata, mivel az azóta bekövetkezett változásokat beépítettem gondolatmenetembe. (Nem ígérhetem ugyanakkor, hogy a módosítást a változások teljes körére ki tudom terjeszteni.)

Tizennyolc évvel a kelet-európai politikai rendszerváltások megindulása után érdemes számba venni az alábbi, egymással összefüggő kérdéseket: Melyek voltak a létezett szocializmus felbomlásának, majd a térségbeli újkapitalizmus kialakulásának nagy társadalmi kérdései, dilemmái? Születtek-e értelmiségi reflexiók eme nagy kérdésekre és melyek voltak az értelmiséget leginkább foglalkoztató problémák? Az előzőek fényében térségünkben milyen értelmiségi magatartásminták rajzolódnak ki? Hogyan jelentek és jelennek meg ezek a kérdések a centrumkapitalizmusok szellemi életében? Mi a kelet-európai újkapitalizmusok általános „üzenete”? Gondolataim megformálása során igyekeztem a térség egészére tekinteni, mindazonáltal kiemelkedő hatást gyakoroltak rám hazai, vagyis magyarországi tapasztalataim. Az általam Kelet-Európának nevezett térségnek Oroszország is része.

A NAGY KÉRDÉSEK

Az átalakulás kezdetének nagy társadalmi dilemmája az volt, hogy vajon a régi rendszer hatalmi elitje önként lemond-e politikai privilégiumairól, pontosabban melyek a békés politikai átalakulás feltételei, biztosítékai. Az ehhez kapcsolódó másik nagy kérdés, hogy kikből, mely társadalmi csoportokból fog rekrutálódni az új hatalmi elit.

* Elhangzott 2007. november 6-án, az MTA Politikai Tudományok Intézetében, a tudomány napja alkalmából.

E problematikához kapcsolódóan elsősorban Hankiss Elemér (1989), Jadwiga Staniszkis (1991), Szelényi Iván (1991), Szelényi–Szelényi (1991) és jómagam (Szalai, 1989) fogalmaztunk meg hipotéziseket, majd téziseket. Ezek számos lényeges ponton eltérnek egymástól, van azonban közös vonásuk is. Ennek lényege, hogy a létezett szocializmus hatalmi elitjének legalábbis egyes csoportjai képesek korábbi politikai hatalmukat az új rendszerben gazdasági hatalommá konvertálni. És ezáltal a „kommunista nómenklatúra” ezen csoportjai – mint „nómenklatúraburzsóázia” – az új hatalmi elit részévé válnak. Ez egyben a „békés átalakulás” legfontosabb biztosítéka is.

A magam 1989-es hipotézise, majd 2001-re igazolt tézise (Szalai, 2001) az volt, hogy Magyarországon csak a késő kádári technokrácia, vagyis a késő kádári hatalmi szerkezet sáncain belül felnövekvő új, a piaci értékek iránt feltétlenül elkötelezett fiatal elitszoport lesz képes hatalmának konvertálására – de az már a politikai rendszerváltást legalább hat-hét évvel megelőzően is nem pusztán politikai, de kulturális és gazdasági tőkét is birtokolt. A késő kádári technokráciára vonatkozó 1989-es hipotézisemet Szelényi Iván a térség egészére általánosította és a technokrácia folytonosságának hipotézisévé alakította, majd 1998-ra empirikusan is igazolta (Szelényi–Eyal–Towsley, 1998).

Abban már megoszlottak a vélemények, hogy egyrészt a „nómenklatúraburzsóázia” megszületése és térnyerése morálisan elfogadható-e, másrészt mellettük milyen új hatalmi csoportok fognak kiemelkedni. Az átalakulás kezdetén még senki sem prognosztizálta, ami bekövetkezett: a térség egészét tekintve gazdasági hatalom legfőbb birtokosává a multinacionális vállalatok tulajdonosai és vezető menedzserei váltak (azoknak az országoknak a vonatkozásában is tehát, melyekben konkrét gazdasági súlyuk még nem utal teljes dominanciára, de erre még visszatérek), akik eme koncentrált gazdasági hatalom bázisán ma már alapjaiban határozzák meg a politikai és kulturális elit mozgásterét (Szalai, 2001; Hanley–Mateju–Vlachová–Krejci, 1998; Greskovits–Bohle 2007). Azért tehetik ezt meg, mert a koncentrált gazdasági világhatalom, a nemzetközi pénzügyi-gazdasági szuperstruktúra részei (Szalai, 2001).

Ehhez kapcsolódik a második, de már konkrétabb nagy kérdés, a privatizáció kérdésköre. Tulajdonosburzsóázia és ezen keresztül fizetőképes kereslet hiányában hogyan menjen végbe az állami tulajdon lebontása, kik legyenek, lehessenek a gazdasági hatalom új birtokosai? És ebben a dilemmában van-e helye a morális szempontoknak?

Szemben az első nagy kérdéskörrel, ez a kérdéscsoport szinte alig jelent meg a széles nyilvánosság fórumain. Inkább csak a szűk politikai elit körében és a közgazdászok (kisebb mértékben a szociológusok) zárt szakmai vitáiban fogalmazódott meg. A térségben kezdetben egészen eltérő válaszok születtek eme dilemmára. A két szélső példa Magyarország és Csehország.

Magyarországon a volt állami tulajdont igen hamar és igen olcsó áron egy szűk tulajdonosréteg birtokába juttatták. Az új tulajdonosok két legfontosabb

csoportja elsődlegesen a multinacionális vállalatok tulajdonosi hálózata, másodlagosan a hazai nagyvállalkozók, ezen belül a hazai politikai pártok gazdasági klientúrája (Szalai, 2001; 2003; 2004a; 2005). A politikai elit és a közgazdászok körében általánosan elfogadott nézet volt itt, hogy a privatizáció szempontjai közül a morális szempontokat tökéletesen ki kell és ki is lehet iktatni. Szemben Csehországgal, ahol kezdetben általános elv volt a lebontásra ítélt állami tulajdon széles társadalmi rétegek birtokába való eljuttatása. Ez volt a kuponos privatizáció. Más kérdés, hogy a nemzetközi-gazdasági hatalmi viszonyokkal összefüggésben a privatizáció ezen útja kudarcot vallott, és ma már a cseh gazdasági-hatalmi szerkezet – ezen belül a külföldi tőke szerepe – nagy hasonlóságot mutat a magyaréval (Greskovits–Bohle, 2007).

A privatizációhoz is kapcsolódik a harmadik nagy kérdés: az állam szerepe az átalakulásban és az újkapitalizmus kialakuló új rendszerében. Itt is voltak eltérések a térség országai között. Az értelmiség és kisebb részt a politikai elit körében végül is uralkodó ideológiává azonban a neoliberális, a minimális állam koncepciója lett. Az átalakulás második szakaszában azonban ennek ellentmond a tényleges gyakorlat, és ez valamelyest az ideológia változásában is nyomon követhető. Egyfelől az egyenlőtlenségek rohamos növekedése, a társadalmi feszültségek erősödése valós társadalmi igényként veti fel a jóléti állam kiépítését. Másfelől a gazdasági elitek állami protekcionizmus iránti – a korábbi rendszerhez viszonyítva nem csökkenő – hathatós várakozásai is bővítik az állami bürokrácia feladatait. (Az Európai Unióhoz csatlakozott országokban tovább bővíti az állami bürokrácia funkcióit a csatlakozás „levelezénylése”. E szerep mentén ún. EU-technokráciák épülnek ki.) Harmadrészt: a privatizáció lelassulásával vagy lezárultával beszűkülnek a politikai pártok klientúraépítésének gazdasági forrásai. A klientúraépítés fő bázisává ekkortól az állami állások szaporítása és osztogatása válik (Szalai, 2003; 2004a; 2005).

A felsorolt tényezők – legalábbis Magyarországon – az állami bürokrácia ismételt túlburjánzásához vezettek (Szalai, 2003; 2004a). Ebben az országban azonban a leginkább hangadó neoliberális értelmiség nem kíván szembenézni a jelenség okaival, ehelyett a minimális állam teóriájának felmelegítésével foglalatoskodik (lásd például: Bokros–Bauer–Csillag–Mihályi, 2006). Bár belül már hallatszik a baloldali (ezen belül szociáldemokrata) értelmiség hangja, ez a hang egyelőre még gyenge.

Végül, de egyáltalán nem utolsósorban előttünk állt – és áll – az átalakulás legátfogóbb, legáltalánosabb nagy kérdése: a létezett szocializmusból újkapitalizmusba átalakuló társadalmak szuverenitásának és a világkapitalizmusban elfoglalt helyének problematikája. És az ezzel összefüggő, nem kevésbé fontos kérdések. Ez a kérdéscsoport tömören összefoglalható az alábbi kérdésben: milyen sajátos hatást gyakorol a globalizáció az átalakuló országokra?

A globalizáció mai szakasza talán legfőbb tételelem szerint nem más, mint a szovjet birodalom összeomlása után rivális nélkül maradt nemzetközi nagytőke

korlátlan előrenyomulása. Ez a folyamat a centrumkapitalizmus országában is érezteti hatását, de ez a hatás a volt szovjet birodalom országában jóval markánsabb, erőteljesebb. Ennek két oka van. Egyrészt – mint arról korábban szó volt – már a létezett szocializmus felbomlása sem volt független a globalizáció folyamatától: a nemzetközi nagytőke a profitráták süllyedése miatt az 1970-es évektől erősen érdekelt volt a létezett szocializmus országainak gazdasági bekebelezésében. E folyamat során és eredményeként a volt szovjet birodalom országainak politikai és kulturális elitje rendkívül szűk mezsgyén mozog. Konkrétabban: a helyi gazdaságpolitikai elitek mozgástere igen szűk (Szalai, 1999; 2004b; 2006; Pogátsa, 2007). Ez pedig kifejezésre jut az értelmiség által artikulált ideológiákban is.

Másrészt a volt szovjet birodalomhoz tartozó országok talán legfontosabb – és a létezett szocializmus által különösen felerősített – történelmi öröksége a civil társadalom, az alulról építkező demokratikus intézmények fejletlensége. Ezekben az országokban gyakorlatilag nem működnek a kollektív önvédelem társadalmi mechanizmusai. A nemzetközi nagytőke és annak ideológusai ezért itt szinte akadálytalanul valósíthatják meg neoliberais „reformjaikat”. Azokat a „reformokat”, melyek a fejlett demokratikus hagyományokkal rendelkező centrumkapitalista országokban – legalábbis ma még – kemény társadalmi ellenállásba ütköznek.

A szovjet birodalom összeomlása nyomán született újkapitalista társadalmak klasszikus félperifériás újkapitalizmusok. (Az erre utaló három legfontosabb tényező: gazdaságaiknak az átlagosnál jóval erősebb függése a nemzetközi gazdasági hatalmi és piaci konjunkturális viszonyoktól, a gazdaság és a társadalom markáns duális szerkezete és az egyenlőtlenségek nagy mértéke). Ezen félperifériás újkapitalizmusok pedig az erősödő globalizáció körülményei között a nemzetközi nagytőke kísérleti terepei. Más megközelítésben: a nemzetközi pénzügyi-gazdasági szuperstruktúra Kelet-Európát a nyugati centrumországok munkásosztálya elleni harc eszközeként igyekszik felhasználni. Ez konkrétan többek között azt jelenti, hogy a centrumországok munkásosztályának szociális követeléseit erőforrásainak többek között Kelet-Európába való áthelyezésével, illetve az ezzel való ijesztgetéssel igyekszik letörni. Mindazonáltal ma már a kelet-európai munkásságot is azzal revolverezi, hogy amennyiben az erőteljesebb szociális követeléseket támaszt, ő maga továbbvonul keletebbre (fenti gondolatmenetet bővebben lásd: Szalai, 2001; 2003; 2004b; 2005; 2006).

A félperifériás állapot tehát ezen a szálon szűkíti le a helyi gazdaságpolitikai elitek mozgásterét. Melyeknek gyakorlatilag csak a következő kérdésben van szabad választásuk: a hazai és a térségben jelenlévő nemzetközi gazdasági elitek felhalmozása a középrétegek vagy a társadalom legszegényebb rétegeinek megcsapolása árán menjen-e végbe (Szalai, 2001).

Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódóan az ezredforduló idején fontos összefüggésre bukkant Szelényi Iván (2001) és kutatócsoportja. Kutatásaik cáfolják

a neoliberális gazdaságpolitika és a lecsúszási folyamatok közötti pozitív összefüggést – sőt, határozott negatív kapcsolatot mutatnak ki. Régióink szinte egészére kiterjedő kutatásaik szerint azokban az országokban, ahol neoliberális reformokat hajtottak végre (Lengyelországban és Magyarországon), valamelyest csökkent azok aránya, akik helyzetüket 1988-hoz képest romlónak ítélik meg, míg a „neopatrimonális” rendszerekben a válaszadók életszínvonaluk további számottevő romlásáról számoltak be.

A neoliberális fordulatot elkerülő országokban a lecsúszási folyamatok tehát erősebbek, mint azokban, amelyek ilyen fordulatot végrehajtanak. Ennek oka az lehet, hogy a globalizáció, a neoliberalizmus és a lecsúszási folyamatok összefüggésrendszere jóval bonyolultabb, mint azt első látásra gondolnánk. Valószínűleg a következőről van szó: a politikai rendszerváltásokat követően a nemzetközi pénzügyi-gazdasági szuperstruktúra azzal (is) nyomást gyakorol a helyi elitekre a neoliberális fordulat kikényszerítése érdekében, hogy azoknak az országoknak a teljesítményét, amelyek elitjei eme fordulattól tartózkodnak – többek között nem nyitják meg feltétel nélkül belső piacukat a centrumországok gazdasági elitjei számára – bonyolult mechanizmusokon keresztül a világpiacon leértékeli, ezzel összefüggésben magát az országot kirekeszti a nemzetközi tőkeáramlásból. Így ezek az országok a vesztes tőkehiány állapotába kerülnek, pontosabban maradnak. Ily módon ezen országok elitjei csakis a társadalom többségétől való fokozottabb erőforrás-átzivattyúzással – a szegénység tömegessé válásának árán – tudnak felhalmozni, gazdagodni.

A nemzetközi pénzügyi-gazdasági szuperstruktúra és a kelet-európai félperifériák kapcsolatának vázolt jellegzetességei Michael Hindley (2002) hasonlatát juttatják eszembe: „Történetünk az egyszeri szerencsejátékosé, aki mindig ugyanazt a kártyajátékot játszotta, és mindig veszített, azonban sosem panaszkodott. Még akkor sem, amikor barátai figyelmeztették: a játék hamis, azt csalók irányítják abból a célból, hogy megfosszák őt pénzétől. Csak annyit mondott gyászosan: »Tudom, hogy hamiskártyások, de ez az egyetlen játéklehetőség a városban.«”

Mindazonáltal empirikus kutatásaim szerint a kép a fent vázoltnál valamelyest bonyolultabb. Van egy kivétel-ország, mégpedig Szlovénia, ahol a gazdaságpolitikai elitek nem hajtottak végre radikális neoliberális fordulatot, és mégis, az alapvetően belső eredetű tőke felhalmozására alapuló növekedés igen sikeres. Abból a szempontból is, hogy nyomában a társadalmi egyenlőtlenségek alig növekedtek. Sietek hozzátenni: Szlovénia az az ország, ahol egyfelől már az induláskor leginkább adottak voltak a technológiai modernizáció és a külpiaci versenyképesség belső feltételei – abból a szempontból is, hogy az öngazgató hagyományokhoz kapcsolódóan szinte készen állt az állam–munkaadók–munkavállalók közötti tartós és számon kérhető megállapodás(ok) intézményrendszere.

Ugyanakkor a fenti feltételek hiányában a külföldi forrásokon alapuló tőkefelhalmozás hosszabb távon mind gazdasági modernizációs szempontból, mind a társadalmi

egyenlőtlenségi viszonyok alakulása szempontjából valóban kedvezőbb, még azt figyelembe véve is, hogy a centrumkapitalista országok gazdasági elitjei a befektetések és az állami redistribúció (mely a hazai vállalkozások rovására a külföldi tőkét preferálja) révén keletkező profitjaik tekintélyes hányadát kiszivattyúzzák (utóbbiról Szanyi, 2001). Ez az út (alapvetően a visegrádi országok útja) – legalábbis eleinte vagy időnként – a gazdaságpolitika szintjén szinte teljes külpiaci nyitást és neoliberális megszorító időszakokat tesz szükségessé. Azonban a másik két alternatívához hasonlítva – akár az elégtelen mértékű, protekcionizmussal párosuló belső eredetű tőkefelhalmozáshoz képest (Bulgária, Románia a politikai rendszerváltást követő hosszú években), akár a balti országokhoz viszonyítva, ahol a teljes külpiaci nyitás és a radikális neoliberális gazdaságpolitikai fordulat ellenére a tőkefelhalmozás alapvetően szintén belső eredetű maradt (kezdetben azon külföldi tőketaszító hatás miatt, mely a létezett szocializmuson belüli piaci reformok elmaradásával volt összefüggésben, majd azért, mert a meginduló belső felhalmozási folyamat alapvetően szinte a legképzetlenebb munkaerőre épült) – hosszabb távon magasabb átlagjövedelmeket és többnyire kisebb (bár tendenciájában növekvő) egyenlőtlenségeket eredményez (Szalai, 2001; 2003; 2004c; Greskovits–Bohle, 2007). (A nyersanyagokban gazdag Oroszország sajátos útjával, bár fontos lenne, itt és most nem tudok foglalkozni.)

Ma már azonban az is látható, hogy a zokszó nélkül túrt erőforrás-kiszivattyúzásért az azt eltűrőknek előbb-utóbb súlyos árat kell fizetniük. A 2005–2007-es évek kelet-európai politikai fejleményei egy új, bár várható fordulatot jeleznek: az erősebb-gyengébb neoliberális reformokat végrehajtó, vagy azt tervezni szándékozó visegrádi országok körében rohamosan erősödnek a nacionalista, sőt szélsőjobboldali mozgalmak. (Nem függetlenül attól, hogy a korábbi vagy tervezett neoliberális fordulatokat többnyire az önmagukat baloldalinak nevező „utódpartok” kormányai vezénylik le, ezért azok valóban baloldali ellenzéke nem tud – vagy csak gyengén képes – megszerveződni. A társadalmi elégedetlenség így a jobboldal, szélsőjobboldal csatornáin keresztül tör utat magának. Torz módon megjelenítve, felszínre hozva egyben az átalakulás kezdeti szakaszában szőnyeg alá söpört korábban említett morális kérdőjeleket.) Ezek a politikai erők Magyarországon (részben közvetlenül, részben közvetetten) még csak hosszantartó kormányzati válságot képesek előidézni, az elmúlt évek Lengyelországában és Szlovákiában azonban már közvetlenül is a kormányzati hatalom részesévé váltak.

Megítélésem szerint az eddig vázoltak voltak – és igen nagy részt ezek jelenleg is – a kelet-európai átalakulás nagy kérdései. De elsősorban a globalizáció specifikus hatásainak kérdése egyben a jelen nagy kérdése is. Térségünkben azonban főként csupán az egyelőre szerény vonzerejű (és erősen megosztott, egymástól elszigetelten tevékenykedő) globalizációkritikai mozgalmakhoz kapcsolódó értelmiségiek tematizálják eme problematikát. (Magyarországon üdítő kivételt jelent a Kovách Imre szerkesztette, 2006 végén megjelent *Társadalmi metszetek* c. kötet [Kovách {szerk.}, 2006] és a Bayer József – Jensen, Jody

szerzőpáros szerkesztésében 2007-ben megjelent *From Transition to Globalization* című kötet [Bayer–Jensen {szerk.}, 2007]). Ők azonban ma még nagyon kevesen vannak. És a hangadó neoliberais értelmiség igen kemény harci eszközöket alkalmaz velük szemben. Legfőképpen szellemi teljesítményük elhallgatását. És ha ez mégsem sikerül, akkor következik a stigmatizálás: vagy szélsőjobboldaliként vagy szélsőbaloldaliként (de az is előfordul, hogy egyszerre mindkettőként) bélyegzik meg őket.

De ha nem az igazi, nagy kérdések, akkor melyek voltak és melyek jelenleg az értelmiség által tematizált és vitatott problematikák? Ezek közül a legfontosabbak a pártpolitikai küzdelmekhez kapcsolódó témák. Ennek pedig az az oka, hogy az értelmiség többsége betagozódik vagy közvetlenül beépül a különböző politikai pártokba vagy azok holdudvarába. Ezen jelenség okainak taglalása azonban már átvezet bennünket a második témánkhoz, az értelmiségi magatartásminták bemutatásához. (Megállapításaim itt döntően résztvevő megfigyelői tapasztalataimra épülnek.)

ÉRTELMSÉGI MAGATARTÁSMINTÁK

Az értelmiség által tárgyalt témák döntő részét nem ő maga, hanem a politikai pártok tematizálják. A politikai elit és az értelmiség nagy része erősen összefonódik, mely részben oka, részben következménye a politikai elit tematizálási förlényének.

Az összefonódásnak mély történelmi gyökerei vannak. Bár a térségben voltak jelentős forradalmi nekibuzdulások, azokat legtöbbször külső hatalmak szinte mindig megtorolták. Ezért mély beidegződésként rögzült a társadalom tagjaiban: közös, kollektív fellépés helyett célravezetőbb a különböző szintű hatalmi szereplőkkel kötött egyéni, informális alku. Vagy legalábbis a hatalom egyéni „kicszelezése”. Ez az oka annak, hogy a térségben hagyományosan gyenge a szolidaritás elvén alapuló civil társadalom (Szűcs, 1983; Bibó, 1986; Szalai, 1995).

Ebből a képletből vezethetőek le az értelmiség lehetőségei. A társadalmi folyamatok befolyásolásának igényével fellépő értelmiségi szereplők küzdelmükben nemigen támaszkodhattak – és ma sem igen támaszkodhatnak – a civil társadalom erejére. Elsősorban ez az a tényező, mely a mindenkori hatalom felé fordulásra ösztökéli őket. Igen mély beidegződésként, sőt nyíltan vállalt meggyőződésként alakult ki: az értelmiség csakis a hatalom közvetlen befolyásolásával – adott esetben manipulálásával – képes valódi társadalmi hatást kifejteni.

Részben ebből következnek az értelmiség erős hatalmi törekvései. Másrészt az újkorban abból, hogy erős tulajdonos polgárság híján az adott társadalmak modernizációs motorjává az értelmiségnek kellett válnia (Konrád–Szelényi,

1989). Bár az értelmiség csak igen rövid történelmi pillanatokra vált a hatalom közvetlen birtokosává, nagy részének a politikai hatalommal való közvetlen és enyhén ambivalens viszonya történelmi folytonosságot mutat. Ehhez kapcsolódó beidegződései annyira mélyek, hogy már igénye sem igen van a széles közvélemény mozgósítására – vagyis a civil társadalom megszerveződésének katalizálására. Ha ezt mégis megteszi, az csak rövid történelmi pillanatokra szorítkozik. Ez jól látható volt az 1989-es politikai rendszerváltások idején is. A politikai rendszerváltások lezárultával az abban kulcsszerepet játszó értelmiség egyenesen demobilizálni igyekezett a részben az ő közvetítésével létrejött civil mozgalmakat (Szalai, 1995). És ez a törekvése sikerrel is járt (Szalai, 1993).

Az értelmiségnek a politikai pártokkal való összefonódása mögött egzisztenciális tényezők is meghúzódnak. A politikai rendszerváltások után megkezdődött az értelmiségi tevékenység piacosítása (Szalai, 1995; 2001; Kristóf, 2007), mely ezen tevékenység jelentős gazdasági leértékelődésével járt. Ez az értelmiség igen nagy részét ösztönözte arra, hogy zsugorodó alapjövedelmeit a pártoktól közvetlenül vagy közvetetten elnyerhető pénzforrásokkal „egészítse ki”.

De az idő előrehaladásával az értelmiség nagy része nemcsak a politikai elitekkel, hanem a gazdasági elittel is összefonódik. Sőt, mivel ebből a szférából relatíve jóval nagyobb jövedelmeket hozó megrendelésekhez lehet hozzájutni, egyre inkább ez az összefonódás válik a meghatározóvá (Szalai, 2001; 2004a). És ezen a szálon még közelebb jutunk azon tételünk magyarázatához, hogy miért a pártküzdelmek állnak az értelmiségi viták középpontjában: mert azok valójában nem érintik, sőt jótékony homályba burkolják a gazdasági elit érdekeit és törekvéseit – a gazdasági elit hatalmi szerepét. Hiszen a politikai pártok valójában nem képesek eltérő gazdaságpolitikai alternatívák felmutatására. Az értelmiségi tevékenység piacosítása egyet jelent korábbi rendies szerveződésének felbomlásával. Ez a folyamat pedig elsősorban a legerősebb elitcsoport, illetve a gazdasági elit érdekeit fejezi ki.

Az értelmiségi piacon belül háromfajta piac különül el egymástól. Az egyik a médiasztároké. Ők minden lehetséges kérdéshez hozzászólhatnak, de le kell mondaniuk témáik tudományos igényű megközelítéséről. Ezen belül le kell mondaniuk a társadalmi problémák komplex feltárásáról és gondolataik empirikus alátámasztásáról. A média nem vevő sem az árnyalatokra, sem egy-egy állítás empirikus bizonyításának részleteire.

A másik piac a döntően az egyetemeken és az akadémiai intézetekben összpontosuló szaktudományos értelmiségé. Legfontosabb funkciója a politikai és gazdasági elitek szakember-szükségletének folyamatos kielégítése. Ennek megfelelően csupán részismereteket termel és ad át. Szakterületének határait féltékenyen őrzi, és határozottan tartózkodik társadalmi problémák átfogó, elméleti, több tudományterület integráló megközelítésétől.

A harmadik piac azoké az értelmiségieké, akik egészen közvetlenül a gazdasági és politikai elit keresletét elégítik ki. Őket szolgáltató értelmiségieknek nevezem. Ezen értelmiségiek számára a kutatási szempontokat és igen gyakran a kutatási eredményeket is a megrendelést nyújtó elitek határozzák meg. A kutatási eredmények az esetek döntő részében nem hozhatóak nyilvánosságra.

A három piac szereplői idegenkedhetnek egymástól, de viszonyukat inkább a békés egymás mellett élés jellemzi. Az pedig közös érdekük, hogy azokat az értelmiségieket, akik igényt tartanak mind állításaik empirikus igazolására, mind az elméletalkotásra, mindhárom szférából ki kell rekeszteni. Eme szintézisre törekvőket egyik oldalról túlságosan elvontnak és bonyolultnak, másik oldalról tudománytalannak, harmadik oldalról pedig „élhetetlennek” minősítik.

Azok az értelmiségiek, akik kreativitásra, szaktudományosságra és magas jövedelemre egyaránt igényt tartanak – ha el akarják kerülni a fenti minősítéseket – nem ritkán megháromszorozzák értelmiségi énjüket. Egyik nap fantáziadús napilap-publicisztikákat írnak, másik nap szürke adatokat másolnak egymás mellé egy szaklapba szánt tanulmányba. A harmadik nap pedig – például – átalakulási tervet készítenek egy nagyvállalat menedzsmentjének megrendelésére.

A vázolt hármas szerkezetű piac azonban nem működik önszabályozó módon. Vagyis eme piac nem tölti be azt a Polányi által definiált funkcióját, mely szerint a kereslet–kínálat ármechanizmuson keresztül végső soron a „fogyasztó” várakozásait elégíti ki és értékeit juttatja kifejezésre.

A médiapiacról közismert, hogy arra legalább annyira hatnak a médiatulajdonosok és a médiát vezérlő értelmiség politikai preferenciái, mint a közönség által támasztott „kereslet”. Pontosabban: ezen „kereslet” erősen manipulálható. De a szakértelmiségiek piacán is fellelhetőek a monopólium jegyei. A pártatlan, függetlennek titulált alapítványi kuratóriumok sem igen tudnak kitérni a mögöttük álló gazdasági vagy politikai elitek közvetlen vagy közvetett elvárásai elől. (Azokban az országokban és a kultúra azon területein, ahol a médiumok finanszírozása nem oldható meg alapítványi támogatás nélkül, ez a nyomás a médiaértelmiség számára is érzékelhető.) Másrészt a döntően a gazdasági elitek érdekeihez igazodó kutatásfinanszírozási rendszerről is elmondható, hogy az csak igen korlátozottan közvetít valós társadalmi igényeket. A gazdasági elit érdekei egész tudományterületek létalapját ingathatják meg. (Jó példa erre a hagyományos pszichoterápiás szemlélet és gyakorlat visszaszorulása és a pszichés problémák gyógyszeres kezelésére való rohamos áttérés, mely – más, döntően társadalomlélektani tényezőkkel együtthetve – elsősorban a nagy gyógyszergyártó monopóliumok agresszív előretörésével és a korrupció határát súroló „propagandájával” magyarázható [Lust, 1997].)

Ehhez kapcsolódó kérdés: vajon egyáltalán értelmiségieknek tekinthetők-e

a fent leírt társadalmi szereplők? Akik, mint láttuk, erősen alárendeltek a politikai és gazdasági eliteknek. A kérdés megválaszolásához végre definiálni kell az értelmiség fogalmát. Számomra a legrelevánsabb Konrád György és Szelényi Iván (1989) meghatározása: értelmiségieknek tekinthetők azok a társadalmi szereplők, akik egyfelől saját transzkontextuális tudás birtokosai, másfelől társadalmi pozíciójukat kizárólag eme sajátos tudás biztosítja. A vázolt hármas szerkezetű piac szereplői közül eme kettős meghatározás csupán a médiasztárokra áll, hiszen a szakértelmiség és a szolgáltató értelmiség tevékenysége nem elégíti ki a transzkontextualitásra vonatkozó kritériumot. De Konrád és Szelényi definíciójának a médiasztárok is csak korlátozott mértékben felelnek meg. Egyrészt bár a médiasztárok intellektuális teljesítménye valóban transzkontextuális, de egyre kevesebb olyan konkrét tudással rendelkeznek – kell rendelkezniük –, melyet egy tágabb összefüggésrendszerbe helyezhetnek. Másrészt, mivel az adott piac csak korlátozott mértékben tükrözi vissza valódi társadalmi szerepüket, tényleges társadalmi pozíciójukat homály és bizonytalanság övezi.

A vázolt hármas szerkezetű piacon tehát az értelmiségi lét igen nagyrészt feloldódik – vagy már eleve ki sem alakul.

A piaci „értelmiséggel” szemben születik meg lassacskán a kritikai értelmiség csekélyke tábor. A kritikai értelmiség három fontos tulajdonsággal írható le. Egyrészt – amennyire ez lehetséges – kívül áll a hatalmi mechanizmusokon, független azoktól az erőktől, melyek e mechanizmusokat működtetik. (Ennek alapja elsősorban a lehető legnagyobb gazdasági függetlenség – lényege pedig mind a politikai, mind a gazdasági elittel szembeni nagyfokú távolságtartás). Másrészt a kritikai funkció betöltésére csakis azok predesztináltak, akik képesek a gazdag társadalomismeret és az elméleti igényesség ötvözésére. Vagyis itt éppen azokról van szó, akikről a korábbiakban mint kirekesztettekről szóltam. Végül, de nem utolsósorban: a kritikai értelmiség lényegéből következően tagadja az értékmentes tudományos megközelítés lehetőségét. Sőt, az erre irányuló igyekezetet ideologikus törekvésnek minősíti. Érdemes ezzel kapcsolatban Gunnar Myrdal (1968) idéznünk: „Valamivel több, mint száz évvel ezelőtt az a félrevezető törekvés jelentkezett a társadalomtudományban, hogy a legfontosabb értékekkel terhelt fogalmainkat »objektívvé« tegyük, olyan »tisztán tudományos« meghatározások segítségével, melyek feltehetően mentesek mindenféle politikai értékeléstől. Azért, hogy a tudományos fogalmakat a politikai értékelésektől elválasszák, gyakran új és ártalmatlannak tűnő szinonimákat gondoltak ki és tettek a helyükre. Logikai szempontból ezek a kísérletek sikertelenségre voltak kárhóztatva. Az értékelt terheltség nem volt cél és funkció nélkül, és az értékek hamarosan áttörték az erőltetett »tisztán tudományos« meghatározásokat, sőt a sajátosan fabrikált szinonimákba is beférkőztek.” (36. o.)

Myrdal szerint a tudósnek éppen azért kell értékeit explicit formában megfogalmaznia, hogy közönsége képes legyen azoktól – amennyire lehetséges – elvonatkoztatni.

A kritikai gondolkodás megjelenését térségünkben korántsem csupán a helyi társadalmi problémák, feszültségek hívják elő. A kollektivista kísérlet bukásával és a globalizáció előrehaladásával megingott a jóléti állam eszménye, szerte a világon megrendültek a többpártrendszerű parlamenti demokrácia intézményei, és előrehaladt az önszabályozó piac eszményéhez fűződő illúziók szertefoszlása is. Ezért az 1990-es évek közepe táján egyszerre beszélhettünk a baloldali gondolkodás, a liberalizmus és a konzervativizmus válságáról. A válság azonban arra volt jó, hogy gödrének aljához ütközve felhajtóerőt nyerjünk. Ezek nyomán azóta már mindhárom eszmerendszer talaján megkezdődött a hangsúlyozottan kritikai gondolkodás újjáéledése.

Ez az újjáéledési folyamat azonban – legalábbis Magyarországon – az utóbbi néhány évben ismét elakadt: az értelmiségi közélet olyan mértékben átpolitizálódott, hogy a pártoktól független kritikai értelmiségi hangja is csak erősen torzíva jut el – ha egyáltalán eljut – a nagyközönséghez. Ez pedig gyengíti a kritikai funkció betöltésére irányuló aspirációkat. A kritikai szerep ismételt megingása irányába hat a pártok független, hiteles személyiségek iránt megnövekedett kereslete és a közélet egésze által sugalmazott „pártválasztási kényszer” is, mely többeket korábbi független, kritikai pozíciójuk feladására ösztökél – legalábbis a nyilvános ítéletalkotás szintjén.

Mindazonáltal utóbbival szemben megfigyelhető már egy ellentendencia is: növekedni látszik az egyelőre hallgató, de egyre inkább kritikailag gondolkodó és függetlenségre vágyó értelmiség tábora is.

Vagyis az értelmiség aspirációi és kötődései szempontjából minden korábbinál erősebben differenciálódik.

HÁROM ESZMERENDSZER – HÁROM KRITIKAI VISZONY

Térségünkben valószínűleg – de Magyarországon mindenképpen – a liberalizmus talaján megfogalmazódott kritika hangja hallatszik a legerősebben. A liberális kritikai értelmiségi elsősorban a politikai és piaci intézményrendszer felől közelítenek a társadalmi problémákhoz. A tükör, amit a társadalom elé tartanak, a többpártrendszerű parlamenti demokrácia és a „tisztá piac” klasszikus eszményei. Ennek létező intézményein elsősorban a törvényességet, a hatékonyságot, az átláthatóságot és az emberi jogok biztosítását kéri számon.

A konzervatív kritikai értelmiségi ennél mélyebb kritikáját adják a fennálló viszonyoknak. A többpártrendszerű parlamenti demokrácia intézményrendszerének válságjeleit döntően a gazdasági hatalom világszerte – és a térségben különösen jelentkező – erősödő koncentrálódásából és a politikai

elitekkel szembeni dominanciájából vezetik le. Hasonlóképpen, a globalizálódó nagytőke túlhatalmából eredeztetik az ökológiai válságot is. Eszményük a nemzetközi nagytőke nyomásával szemben a nemzeti keretek – ezen belül a nemzetállam – megerősítése. És ezen a kereten belül a kistulajdonosok által működtetett önszabályozó piac ideájának rekonstruálása.

A baloldali kritikai értelmiség szintén a globalizálódó tőke dominanciájának következményeiben ragadja meg a társadalmi problémák gyökerét. De ez utóbbiak közül kritikájában főként az egyenlőtlenségek világszerte és a térségben tapasztalható ugrásszerű növekedésére és az elidegenedés jelenségeinek megszorodására helyezi a hangsúlyt. (Emellett ma már az ökológiai válság is szerepel a baloldali kritikai értelmiségek tematikájában.) Meggyőződése, hogy eme globális problémákra a nemzetközi globalizációkritikai mozgalmak által reprezentált globális, vagyis nemzetközi szintű választ kell adni. Pontosabban, elsősorban ilyen válaszokat lehet adni, mert a nemzeti szintű válaszkísérletek lehetőségei egyre inkább kimerülőben vannak. A baloldali kritikai értelmiség nem hisz abban, hogy a globalizálódó nagytőke túlhatalmának a nemzeti kereteken belül működő „önszabályozó piacokhoz” való visszatérés valós alternatívája lehet. De ezt nem is tartaná kívánatosnak. Eme értelmiség egy része a globális nagytőke nemzetközi szintű civil kontrollját szorgalmazza. A másik része emellett hosszabb távon lehetségesnek és szükségesnek tartja a kapitalizmus egész rendszerének – ezen belül a tőke–munka viszonynak – meghaladását is.

Mindazonáltal – mint azt már érintettem – a vázolt hármas szerkezetű kritikai gondolkodás a térségben – de Magyarországon mindenképpen – még csak csíráiban van jelen. A korábban leírtak mellett azért, mert – a vázolt történelmi okokkal magyarázhatóan – még egyik irányzatnak sem szerveződött meg a valós társadalmi bázisa. (Ez alól az általános megállapítás alól a konzervatív kritikai értelmiség némi megszorítással kivétel lehet: mint arról szó volt, a visegrádi országokban erősödőben vannak a nacionalista jobboldali, sőt szélsőjobboldali mozgalmak. Ezek politikai szimbólumai azonban meglehetősen távolságra vannak a klasszikus konzervativizmus értékeitől.) A kritikai gondolkodók ezért kicsit haragszanak a „népre”. A liberálisok azért, mert a „nép” többre becsüli a biztonságot a szabadságnál. A konzervatívok azért, mert a „nép” a fogyasztás bővületében elfordulni látszik a nemzeti értékektől. A baloldaliak pedig azért, mert a „nép” nem lázad fel kizsákmányolói ellen.

A FÉLPERIFÉRIÁS ÚJKAPITALIZMUSOK ÜZENETE

A térség értelmisége csak igen kevésbé reflektált az átalakulás nagy kérdéseire, az erre törekvőket pedig marginalizálni igyekezett. Pedig a világtudományosságban komparatív előnye nagy volt – és ez a komparatív előny még mindig fennáll. Az első időkben ennek forrása az volt, hogy a térségben világtörténelmileg egyedülálló folyamat ment végbe: most először járták végig társadalmak a létezett szocializmusból a kapitalizmusba vezető utat. A jelenlegi komparatív előny pedig abból fakad, hogy a térségben kialakuló félperifériás újkapitalizmus állapota, fő jellemzői a világkapitalizmus állapotának fő jellemzőinek erősen „túlrajzolódott” visszatükröződései. A centrumországoknál markánsabban jelentkeznek benne a kapitalizmus általános válságának fő jegyei: az általános kereslethiány, a humán tőke vesztes leértékelése és az ökológiai válság. Általánosabban fogalmazva: az a tendencia, hogy a tőke általános „túlterjeszkedése” következtében szinte tökéletesen kiiktatja a korábban őt kordában tartó korrekciós mechanizmusokat, de pontosan ezzel fel is falja önnön létfeltételeit (Szalai, 2006).

Mindebből ragyogó elméletek születhettek volna térségünkben – és még születhetnek is. Ezek szórványos, részleges volta azonban csak részben magyarázható az általam korábban ismertetett belső társadalmi jellemzőkkel. A másik ok egyrészt abban keresendő, hogy a centrumországok értelmisége csak az átalakulás első nagy pillanata iránt tanúsított aktív érdeklődést. Másrészt – de nem másodsorban – az átalakulás nagy elméleteit ő maga akarta megalkotni, néhány kivételtől eltekintve beszorítva a kelet-európai értelmiséget az ahhoz kapcsolódó résztudások szállítójának szerepébe [Wessely, 1996]). Nagy hiányosság, hogy eddig még nem vették észre: ha a társadalmi folyamatok a mostani irányba haladnak tovább, *a mi társadalmainkban a saját társadalmi jövőképét pillanthatják meg.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arrighi, Giovanni (1991): *A fejlődés illúziója. A félperiféria koncepciójának megújítása.* Eszmélet, 15–16. sz. 145–180. (Eredeti megjelenés Marx Centonno 6., 1991.)
- Ash, Timothy Garton (1990): *The Magic Lantern. The Revolution of Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague.* Radom Hause, New York.
- Bayer József – Jensen, Jody (szerk) (2007): *From Transition to Globalization: New Challenges for Politics, the Media and Society.* MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.
- Bibó István (1986): *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága.* In Bibó István válogatott tanulmányok, 1945–1949. Magvető Kiadó, Budapest, 185–266.

- Bokros Lajos–Bauer Tamás–Csillag István–Mihályi Péter (2006): *Utolsó esély*. Élet és Irodalom, április 18.
- Bozóki András (1994): *Intellectuals and Democratization in Hungary*. In: Rootes, Chris-Davis, Howard [ed.]: *Social Change and Political Transformation*. London : UCL Press, pp. 149–175.
- Bozóki András (1999): *Intellectuals and Politics in Central Europe*. Bp.: CEU Press, 292.
- Böröcz József – Southworth, Caleb (1996): *Decomposing the Intellectual's Class Power. Conversion of Cultural Capital to Income, Hungary*, 1996. Social Forces, no. 3, 797–822.
- Brian, G. A. Christopher – Mokrzycki, Edmund (szerk.) (1994): *The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central-Europe*. Routledge, London and New York.
- Bruszt László (1987): *A politikai intézményrendszer reformja és az érdekképviseletek szerepe*. Kézirat, Budapest.
- Bruszt László – Simon János (1992): *The Great Transformation in Hungary and Eastern-Europe*. (Flying Blind), Years Book, 1992 of Hungarian Political Science Association, 77–203.
- Bunce, V. (1983): *The Political Economy of Breznev Era. Decline of a Nation-State*. British Journal of Political Sciences, 13 (januar) 129–158.
- Bunce, V. (1993): *Domestic Reform an Internal Change. The Gorbachov Reforms in Historial Perspective*. International Organization 47. 1. téli szám.
- Cliff, Tony (1974): *State Capitalism in Russia*. London.
- Collins, Randall (1995): *Prediction in Makrosociology: The Case of The Soviet Collapse*. In American Journal of Sociology. Volume 100. No. 6. May.
- Csanádi Mária (1995): *Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás*. T-Twins Kiadó, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Gazsó Ferenc – Laki László (2004): *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Granville, Johanna (2000): *The Metamorphosis of the Russian "kleptocracy" and the Global Extension of Russian Organized Crime*. In Contemporary Politics, Vol. 8. No. 4. 343–349.
- Greskovits Béla – Bohle, Dorothee (2007): *A transznacionális kapitalizmus változatai Kelet-Közép-Európában*. Politikatudományi Szemle, 2. sz. 7–32.
- Hankiss Elemér (1989): *A nagy koalíció, avagy a hatalom konvertálása*. Valóság, február, 2–16.
- Hanley, Eric – Mateju, Petr – Vlachová, Klára – Krejci, Jindrich (1998): *The Making of Post-Communist Elites in Eastern-Europe*. Working Paper of Research Project "Social Trends" 4/1988. In: <http://archiv.soc.cas.cz/stwp/98-4.doc>.
- Hatschikjan Magarditsch A. – Altmann, Franz Lothar, Paderborn? (et al.): *Eliten im Wandel: Politische Führung, wirtschaftliche Macht und Meinungsbildung im neuen Osteuropa* (Studien zur Politik Bd. 32) Paderborn?: Ferdinand Schöningh, 271.
- Hindley, Michael (2002): *Az egyetlen játéklehetőség a városban*. In *Eszmélet*, 50. sz., 202–204.
- Jenkins, Robert M. (1992): *Society and regime transition in East-Central Europe*. In Szoboszlai, György [ed.]: *Flying blind. Emerging Democracy in East-Central Europe*. Bp.: HPSA, pp. 114–146.
- Karady, Victor (1995): *La conversion socio-professionnelle des élites: deux cas historiques en Hongrie*. In Broady, Donald-Saint Martin [et al.]: *Le élites: formation, reconversion, internationalisation*. Colloque de Stockholm, 24–26 Septembre 1993. Paris–Stockholm: CSEC École des Hautes Études en Sciences Sociales – FUKS Lärarhögskolan, 87–103.

- Kennedy, Michael D. (1992): *The Intelligentsia in the Constitution of Civil Societies and Post-communist Regimes in Hungary and Poland*. Theory and Society, no. 1, 29–76.
- Kligman, Gail (1990): *Reclaiming of Public: Reflection of Reclaiming Civil Society in Romania*. East European Politics and Society. Vol. 4. No. 3. 393–438.
- Kolakowski, Leszek (1994): *Az értelmiség*. 2000 Irodalmi és Társadalmi Havi, 12. szám, 9–13.
- Konrád György – Szelényi, Iván (1995): *Értelmiség és dominancia a posztkommunista társadalmakban*. In: Andorka Rudolf – Hradil, Stefan-Peschar, Jules L. [eds.]: *Társadalmi rétegződés*. Aula Kiadó, 649.
- Kovács Imre (szerk.) (2006): *Társadalmi metszetek. Hatalom, érdek, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Körösényi András (1993): *Értelmiségiek és demokrácia*. Az értelmiség politikai gondolkozásáról. Valóság, 11. szám, 10–21.
- Krausz Tamás (2003): *Lenintől Putyinig*. La Ventana Kiadó, Budapest.
- Kristóf Luca (2007): *Kulturális és politikai elit határán – politizáló értelmiség a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Kézirat, Budapest.
- Lanigue, Mary (1995): *The Economics of Transition From. Social Economy to Market Economy*. Macmillan Press Limited 260–264.
- Laqueur, Walter (1992): *A kommunizmus csődje és az értelmiség*. Európai Szemle, 1. szám, 73–76.
- Lust Iván (1997): *A belső szabadság és a csodabogyók*. Kritika, december, 32–35.
- Myrdal, Gunnar (1968): *Value in Social Theory (Selection of Essays on Methodology)* Routledge and Kegan Paul, London.
- Offe, Claus (1991): *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East-Central-Europe*. Paper Presented to Ipsa Congress, Buenos Aires, July.
- Pogácsa Zoltán (2007): *Éltanuló válságban. Állam és piac a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Saloma Könyvkiadó, Budapest.
- Szalai Erzsébet (1993): *A civil társadalomtól a politikai társadalom felé*. Munkástanácsok 1989–1993. T-Twins Kiadó, Budapest.
- Szalai Erzsébet (1989): *Gazdasági mechanizmus, reformtörekvések és nagyvállalati érdekek*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Szalai Erzsébet (1995): *Feljegyzések a cethal gyomrából*. Kritika, november, 2–10.
- Szalai Erzsébet (1999): *Oroszlánok és globalizáció. Kísérlet az 1998 tavaszán hatalomra került kormány szociológiai és szociálpszichológiai elemzésére*. MTA PTI – Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Szalai Erzsébet (2001): *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*. Aula Kiadó, Budapest.
- Szalai Erzsébet (2003): *Elitek, állam és társadalom Magyarországon*. Kritika, április, 2–6.
- Szalai Erzsébet (2004a): *Az újkapitalizmus intézményesülése – és válsága*. Kritika, április, 2–7.
- Szalai Erzsébet (2004b): *Az első válaszkísérlet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Szalai Erzsébet (2004c): *Social Preparedness of the New Member Countries, Especially of the Ex-Soviet Block and Particularly Hungary*. A Los Angelesi UCLA egyetemen elhangzott előadás, 2004. április.
- Szalai Erzsébet (2005): *A kormányváltás politikai gazdaságtana*. Kritika, június 4–9.
- Szalai Erzsébet (2006): *Az újkapitalizmus – és ami utána jöhet...* Új Mandátum Kiadó, Budapest.

- Szanyi Miklós (2001): *FDI in Hungary. Past Patterns and Future Challenges*. Paper presented at the 3rd workshop in the framework of the project „Monitoring Preparations of Transition Countries for EU-Accession”. Budapest, 17–19. May, 2001. Friedrich Ebert Stiftung, IWE, HAS.
- Szelényi Iván (1991): *The Intellectuals in Power?* In Blackburn, Robin [ed.]: *After the fall. The failure of communism and the future of socialism*. London: Verso, 269–273
- Szelényi Iván–Szelényi Szonja (1991): *Az elit cirkulációja*. Kritika, október, 8–10.
- Szelényi Iván (2001): *Powerty Ethnicity and Gender*. Review of Sociology, 2. 5–10.
- Szelényi Iván–Szelényi, Balázs (1994): *Why Socialism Failed: Toward a Theory of System Break Down – Canses of Disintegration of East-European State Socialism*. In *Theory and Society* 23: 211–231.
- Szelényi Iván–Eyal, Gill–Townsley, Eleanor (1998): *Making Capitalism without Capitalists*. Verso, London, 1998.
- Sztaniszksis, Jadwiga (1991): „Political Capitalism” in Poland. In *East European Politics and Societis*. Vol. 5. No. 1., Winter. 127–141.
- Szűcs Jenő (1983): *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Magvető Kiadó, Budapest.
- Wallerstein, Emmanuel (1999): *Globalizáció vagy az átmenet korszaka?* Eszmélet, 43. sz. 17–36.
- Went, Robert (2002): *Globalizáció. Neoliberális feladatok, radikális válaszok*. Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Rt., Budapest.
- Wessely Anna (1966) *The Cognitive Chance of Central European Sociology*. Replica special issue, edited by M. Hadas and M. Vörös: *Colonization or Partnership? Eastern Europe and Western Social Sciences*. Budapest, 11–19.

ÉRTELMISÉG ÉS KRITIKA

Boda Zsolt

(tudományos főmunkatárs, MTA PTI)

Szalai Erzsébet írása az értelmiség kritikáját adja, és a kritikai értelmiség hiányát perli föl. Az alábbiakban megkísérlem rekonstruálni legfontosabb téziseit, és ehhez kapcsolódva a „kritika kritikáját” adni, illetve jelezni saját véleményemet.

*

Szalai írása a rendszerváltozás azon „nagy kérdéseinek” az ismertetésével kezdődik, amelyekkel szerinte az értelmiségnek foglalkoznia kellett volna, ám ezt elmulasztották. Az írás további része pedig – némileg leegyszerűsítve – azt fejtegeti, hogy ezt *hogyan* kellett volna tennie (ti. „kritikai értelmiségi” módjára).

A Szalai által megadott nagy kérdések egy része a tulajdonlásról és a tulajdonszerzésről szólnak (kik és hogyan szerezhettek tőkés magántulajdont), illetve a hazánknak a világ gazdaságban elfoglalt helyéhez, valamint a globalizáció hatásaihoz kapcsolódnak. Egyetértek, ezek valóban fontos kérdések. Azonban minden bizonnyal további nagy kérdések is felsorolhatóak. Annál is inkább, mert az írás későbbi részében Szalai három olyan eszmerendszert azonosít, ahonnan lehetséges, és állítása szerint csíráiban máris jelen van a kritikai gondolkodás: a liberális, a konzervatív és a baloldali megközelítést. Mármint valószínűsíthető, hogy e három eszmerendszer más-más kérdéseket tart igazán jelentőségteljesnek. Például a konzervatív eszmerendszer (legalábbis hazánkban, de hát most erről van szó) kiemelt problémaként látszik kezelni a „nemzet fogyását”, azaz a magyarság demográfiai mutatóinak változását. Valószínűleg ez olyan ügy, amelynek jelentőségéről a másik két rivális eszmerendszer nincs meggyőződve (hacsak nem a nyugdíjrendszer finanszírozhatóságának alkérdéseként). Vagyis a két probléma – a „mivel” és a „hogyan” kellene az értelmiségnek foglalkoznia –, nem feltétlenül választható el egymástól.

Meglehet, Szalai ezt nem így látja, és szerinte vannak olyan nagy kérdések, amelyekkel mindhárom ideológiai nézőpont alapján lehet és kell is foglalkozni, még akkor is, ha a válaszok minden bizonnyal nagyon különbözőek is lesz-

nek. Tegyük fel, hogy ez a helyzet. Ekkor azonban több kérdés is felmerül az olvasóban:

- Vajon tényleg éppen ezek azok a nagy kérdések, amelyekkel mindhárom kritikai nézőpont alapján kell és lehet foglalkozni? Milyen érvek szólnak emellett? Ha pedig a nagy kérdések listáját csupán mint Szalai véleményét kell tekintenünk, akkor adódik-e a szöveg gondolatmenetére bármi következmény abban az esetben, ha valaki történetesen úgy véli, hogy nem ezek, nem pont ezek, vagy nem csupán ezek tekinthetők nagy kérdéseknek? Ha igen: melyek ezek a következmények? Ha nem: mi szükség volt a nagy kérdések definiálására?
- Esetleg vannak, lehetnek-e további olyan nagy kérdések, amelyekkel mindhárom kritikai nézőpont alapján kell és lehet is foglalkozni? Ha igen, akkor melyek ezek? És miért nem történik utalás a szövegben erre a lehetőségre, miért kell, hogy az olvasóban az az érzés alakuljon ki, hogy a megadott lista „a” nagy kérdések listája?
- Mit gondoljunk azokról az ügyekről, amelyek „nagy kérdésnek” minősülnek az egyik eszmerendszer alapján, ám kis jelentőségűnek, érdektelennek egy vagy mindkét másik szerint? Ekkor ezek már nem nagy kérdések?

Mindez azért fontos, mert a szöveg nem ad egyértelmű eligazítást a nagy kérdések státuszát illetően, és ez megnehezíti a kritikai értelmiség fogalmának értelmezését is. Előzetes véleményem, prekonceptióm ugyanis az volt, hogy a „kritikai értelmiség” a fennálló hatalmi-társadalmi viszonyokat rendszerszinten bíráló értelmiségi (avagy értelmiségi attitűd), és mint ilyen, eredendően és a szó morális értelmében (vö. Szalai megkülönböztetését a politikai és a morális értelemben vett baloldaliságról) baloldali. Ezt a prekonceptiómat Szalai írásának eleje, a nagy kérdések felsorolása megerősítette, hiszen tipikusan olyan kérdések ezek, amelyek a rendszerkritikus, baloldali értelmiségi számára fontosak. Ehhez képest lentebb némi meglepetést okozott számomra, hogy a kritikai értelmiségi lehet például liberális és konzervatív is. Kénytelen voltam visszalapozni a nagy kérdésekről szóló részhez és feltenni magamnak – és itt az olvasómnak – a fenti kérdéseket.

*

Szalai tanulmányának a második része az értelmiségi szerepekkel foglalkozik. Szalai szerint a magyar értelmiség erőteljesen össze van fonódva a politikai elittel, a pártelittel, illetve egyre inkább a gazdasági elittel is. A politikai elitel való összefonódása magyarázza, hogy az értelmiség a nyilvánosságban döntően a pártok által tematizált ügyekkel foglalkozik. Ez kapóra is jön neki, mert így nem kell a gazdasági elittel kapcsolatos kérdéseket feszegetnie, ami adott esetben sokkal nagyobb egzisztenciális kockázattal járna. A hazai civil társadalom pedig nem elég erős ahhoz, hogy mondjuk független think-tankek, szellemi műhelyek fenntartásával segítse a kritikai gondolkodás kialakulását.

Fontos gondolatok ezek. A közép-európai értelmiség erőteljes függése az államtól persze jól ismert, és mások által is leírt jelenség. De hiába ismerjük Bibó tanulmányait, attól még a hazai közélet szemlélője kiábrándultan tapasztalja, hogy a közéleti viták forгатókönyveit mintha a pártok kommunikációs szakemberi írnák, hogy amúgy jelentős intellektuális és erkölcsi tőkével rendelkező értelmiségiek érzik újra és újra szükségét annak, hogy nyilvános gesztusokat tegyenek a hatalomnak és kötelezzék el magukat valamelyik politikai székértábor mellett, és hogy valóban, a gazdasági elit, vagy egyszerűen csak a vállalatok működésének a kritikája adott esetben nehezebben talál magának csatornát és értő közegét, mint a politikai hatalomé. Azt is fontosnak tartom aláhúzni, hogy az utóbbi néhány évtizedben egyre növekvő társadalmi és politikai jelentőségű civil társadalom – sőt, újabban már „globális civil társadalom” – a társadalomformáló gondolatok és a tág értelemben vett politikai eszmék mind fontosabb előállítója. Ennek fényében magam is sajnálatosnak tartom a hazai civil szféra relatív fejletlenségét, illetve az államtól való túlzott függését.

Szalai három értelmiségi szerepet különít el: a médiasztrét, a szaktudományos értelmiségiét, és a (vállalatoknak vagy az államnak dolgozó) szolgáló értelmiségiét. Érvelése szerint az értelmiségi lét mintegy feloldódik (megszűnik) ezekben a szerepekben, amelyek ráadásul nehezen egyeztethetők össze a kritikai értelmiséggel szemben támasztható elvárásokkal.

Hogy megint saját prekoncepcióimmal hozakodjak elő: úgy véltem, a kritikai értelmiségi az, aki részt vesz a közéleti, nyilvános diskurzusban, és a társadalomformáló (ebben az értelemben politikai) gondolatok előállításában, méghozzá olyan módon, hogy a fennálló hatalmi-gazdasági-politikai renddel szemben legitim, azaz elismerésre méltó normatív szempontok alapján kritikát nyilvánít. Mondjuk nyilvános állásfoglalásokat tesz, politikai vagy civil mozgalmakban vesz részt, cikkeket ír, tévévitában szerepel, vagy éppen tanulmányokat, könyveket publikál. Szalai – mint látni fogjuk – mintha másképpen definiálná a kritikai értelmiségit, azonban akárhogy is van, a „szolgáló értelmiség” említése (túl azon, hogy meglehetősen dehonesztálóra sikerült az elnevezése) a taxatúra teljessé tételének szempontján kívül tökéletesen irreleváns. A szakismeretek funkcionális felhasználása, értékesítése ősrégi jelenség, mondjuk az egyiptomi írnokok óta ismeretes – azonban nem gondolom, hogy a kritikai értelmiség léte vagy lehetséges szerepének értékelése szempontjából különösebb jelentőséggel bírna.

Érdekesebbnek tűnik a „médiasztré” és a „szaktudományos értelmiségi” szerepek vizsgálata. Véleményem szerint e tekintetben a kulcskérdés az lenne, hogy vajon melyek azok a médiához és a tudományhoz kapcsolódó szerep-elvárások, amelyek megakadályozzák, hogy a kritikai értelmiségi hozzáállás kibontakozhasson.

A médiasztréokról (és általában a nyilvánosság működésének diszfunkcióiról) nem sokat tudunk meg. Annyiban ez nem meglepő, amennyiben Szalai a

kritikai értelmiség működési módját sokkal inkább a szaktudományos értelmiségéhez közelíti. Úgy tűnik, hogy a közéleti nyilvánosság és annak szereplői kevésbé fontosak a gondolatmenet szempontjából.

Az írás gondolatmenete szempontjából problematikusabb, hogy a szaktudományos, akadémiai értelmiség szerepelvárásairól is kevés szó esik. Szalai röviden ennyit ír erről a szerepről: „Legfontosabb funkciója a politikai és gazdasági elitek szakemberszükségletének folyamatos kielégítése. Ennek megfelelően csupán részismereteket termel és ad át. Szakterületének határait féltékenyen őrzi, és határozottan tartózkodik társadalmi problémák átfogó, elméleti, több tudományterület integráló megközelítésétől.” Továbbá az értékmentes tudományról adott kritika fényében ehhez még hozzátehetjük, hogy a szaktudományos értelmiség feltehetően az értékmentes tudomány ideálját követi. Végül két fontos megjegyzése Szalainak, hogy a szaktudományos értelmiség sem tekinthető függetlennek („De a szakértelmiségi piacán is fellelhetőek a monopólium jegyei. A pártatlannak, függetlennek titulált alapítványi kuratóriumok sem igen tudnak kitérni a mögöttük álló gazdasági vagy politikai elitek közvetlen vagy közvetett elvárásai elől.”), illetve hogy a kritikai értelmiséggel szemben ellenséges, tudniillik igyekeznek kirekeszteni „azokat az értelmiségieket, akik igényt tartanak mind állításaik empirikus igazolására, mind az elméletalkotásra”.

Némileg másként látom a szaktudományos értelmiség működését és szerepelvárásait, mint Szalai. Mielőtt azonban erről szólnék, nézzük meg, miként határozható meg a kritikai értelmiségi.

A kritikai értelmiségi Szalai szerint három fontos tulajdonsággal írható le. „Egyrészt – amennyire ez lehetséges – kívül áll a hatalmi mechanizmusokon, független azoktól az erőktől, melyek e mechanizmusokat működtetik. Másrészt a kritikai funkció betöltésére csakis azok predesztináltak, akik képesek a gazdag társadalomismeret és az elméleti igényesség ötvözésére. [...] Végül, de nem utolsósorban: a kritikai értelmiség lényegéből következően tagadja az értékmentes tudományos megközelítés lehetőségét.”

Ez a leírás – és Szalai más megjegyzései is, pl. ahol az újkapitalizmusról szóló „ragyogó elméleteket” hiányolja – azt sugallja, hogy a kritikai értelmiségi a tudomány mezején tevékenykedik, azonban a hatalomtól függetlenül tehát és vállaltan értékorientált módon. A kritikai értelmiségi tehát elsősorban tudós, kutató, ám annak egy speciális alfaja.

Miért van a kritikai értelmiségieknek „csekélyke tábora”? Mondjuk a definíció eleve korlátozó, hiszen szükségszerűen kevesen vannak azok, akik képesek „a gazdag társadalomismeret és az elméleti igényesség ötvözésére”, vagy olyanok, akik „ragyogó elméleteket” tudnak kidolgozni. És ezt minden ironia nélkül mondom. Egy szaktudomány paradigmáján belül működni sokkal egyszerűbb, mint kritikai szempontokat érvényesíteni, rákérdezni az elméletek és a társadalmi jelenségek alapjaira. Ez különösen igaz lehet például az olyan,

módszertanilag szofisztikált és elméletileg meglehetősen kötött tudományra, mint például a közgazdaságtan. A másik oldalról közelítve pedig azt mondhatjuk, hogy kritizálni könnyű, de ezt elméleti-tudományos igénnyel tenni nehéz. Magam jól ismerem ezt a jelenséget a környezetvédelemmel foglalkozók között: a környezeti ügyek igen alkalmasak arra, hogy kritikai gondolatokat generáljanak, ám ezek elméleti megalapozottsága és tudományos igényessége gyakran megkérdőjelezhető.

De tegyük fel, hogy strukturális okai is vannak a fenti módon meghatározott kritikai értelmiség csekély számának! Szalai tanulmánya az alábbi lehetséges magyarázatokat kínálja:

- 1) az értelmiség általános kiszolgáltatottsága a politikai és gazdasági hatalomnak, ami a függetlenséget nehezíti, illuzórikussá teszi;
- 2) az ezzel összefüggő pártpolitikai megosztottság, és a nyilvánosság átpolitisztaltsága;
- 3) és a társadalmi beágyazottság hiánya (vö. a civil társadalom fejletlensége);
- 4) a szaktudományos értelmiség ellenségessége, kirekesztő magatartása,
- 5) a nyugati (avagy a centrum-) országok tudományosságának gyarmatosító attitűdje, törekvése arra, hogy a hazai tudományosságot „résztudások szállítójává” tegye.

Az első három az általános társadalmi környezetre vonatkozó magyarázat. Ezekről már szóltunk. A jelenségek kétségtelenül léteznek, az persze kérdés, hogy okai-e a kritikai értelmiség csekély méretének. Az utolsó két magyarázat a hazai és a nemzetközi tudományosság működéséhez kapcsolódik.

Nem kérdés, hogy a Szalai által leírt jelenségek léteznek. A nyugati tudományos partnerek valóban sokszor a beszállítói szerepet várják el közép- és kelet-európai partnerüktől, az adott esetben bőkezű források jól meghatározott specifikus részfeladatok elvégzésére állnak csak rendelkezésre. Bizonyára az is előfordul, hogy a szaktudományok féltékeny őrei itthon elutasítanak olyan pályázatokat, amelyek a diszciplináris határokat feszegetik, nehezen illeszthetők be a paradigma kereteibe, „zavaró” alapkérdéseket tesznek fel, ne adj’ isten politikailag kényes témát feszegetnek stb.

Úgy gondolom azonban, hogy a társadalomtudományok, és azon belül különösen a politikatudomány területén ennek majdhogynem az ellenkezője (is) igaz. A nemzetközi mércével értékelhető szaktudományos teljesítményre kevesen képesek, akár a szakmai, akár a nyelvi kompetenciák miatt – ez is oka lehet a „félgyarmati” státusznak a tudományban. A tudományos teljesítmény értékelésének nincsenek szigorú normái és intézményei, sem az akadémiai kutatóhelyeken, sem az egyetemeken. A szakmai folyóiratok és a tudományos konferenciák színvonala egyenetlen. Az akadémiai és az egyetemi értelmiség meglehetősen intellektuális szabadsággal bír. Bár empirikus kutatást nem végeztem a témában, személyes benyomásom az, hogy a tudományosnak nevezett publikációk jelentős részére nem az értéksemleges szaktudomány normáinak

szigorú követése a jellemző, hanem a – többnyire reflektálatlan – értékszempon-
tontok érvényesítése, párosulva az elméleti és módszertani következetlen-
séggel. Úgy gondolom, hogy – különösen a „normáltudomány” ideáljának
a fényében – nem kevés, hanem nagyon is sok a „kritikus” megközelítés a
tudományosnak szánt megszólalásokban. Azonban ezek többnyire valóban
messze vannak a „ragyogó elméletektől” és „a gazdag társadalomismeret és
az elméleti igényesség ötvözésétől”.

Bizonyára vannak magyarázatok a hazai társadalomtudományosságnak a
– „kritikai” szempontoktól függetlenül – alacsony színvonalára. Valószínűleg
oka a tudomány relatív alulfinanszírozottsága, ennek minden következményé-
vel: a kis költségvetésű, szerény (eleve keveset ígérő) kutatásokkal, az „ennyi
pénzért milyen alapon vár tőlem el bárki bármit” típusú kutatói hozzáállással, a
szükségszerűen megjelenő kontraszelekcióval. De az is biztos, hogy nem ez az
egyetlen ok. A magyar társadalomra és intézményeire általában nem jellemző a
szigorú normakövetés – miért pont a tudománnyal lenne ez másként? Empati-
kusabban azt is mondhatjuk, hogy a modern társadalomtudományok (különös-
te tekintettel a politikatudományra) hazai múltja rövid, így a tudományos normák
intézményesülése, a tudományos közélet fejlettsége csekély.

Akárhogy is: nem értek egyet azzal az állítással, hogy a hazai tudományos
közélet szisztematikusan elnyomná a színvonalas tudományos teljesítménye-
ket, csupán azért, mert azok kritikai szempontokat érvényesítenek. Azt meg
különösen nem gondolom, hogy ezt a szigorú, értéksemleges szaktudományos
normák nevében tenné. A hazai tudományosságban megjelenő kirekesztés, a
forrásokhoz való egyenlőtlen hozzáférés és hasonló jelenségek inkább ma-
gyarázhatóak hatalmi (adott esetben politikai) szempontok érvényesülésével,
személyes ambíciókkal és személyi összefonódásokkal, mint azzal, hogy szisz-
tematikusan megpróbálnák elszigetelni azokat, „akik igényt tartanak mind
állításaik empirikus igazolására, mind elméletalkotásra”.

*

Bevallom a tanulmány „Három eszmerendszer” című fejezete tökéletesen za-
varba hozott. Már éppen kezdtem úgy érezni, hogy értem, mit jelent a kritikai
értelmisségi Szalai Erzszi számára (még ha esetleg mást gondolunk is arról,
hogy miért nem eléggé elterjedt speciesről van szó), amikor azzal szembesül-
tem, hogy például hazánkban is létezik már liberális kritikai értelmisségi is,
és ezáltal liberális kritikai tudomány. Azóta is azon gondolkodom, hogy kik
lehetnek a képviselői. Vegyünk mondjuk egy liberális közgazdászt, aki a piac
mindenhatóságát hirdeti, ám tudományos szempontból színvonalas módon, és
„gazdag társadalomismeret” birtokában teszi ezt. Ő már kritikai értelmisségi?
Egy Milton Friedman annak számít? (Tegyük fel, hogy intellektuális függet-
lenségének birtokában, őszinte meggyőződésből mondja, amit mond.) Nos,

Szalai fenti definíciója nem tartalmazza azt, hogy a kritikai értelmiséginek a fennálló hatalmi-gazdasági-társadalmi rendszerrel szemben kell kritikusnak lennie – csupán a függetlenség az elvárás, és az értékmentes tudomány tagadása. Ennek egy olyan közgazdász is megfelelhet, akinek nézetei – akarva-akaratlanul – a fennálló hatalmi rendszert erősítik.

Kritikai és értékszempontokat lehet érvényesíteni a tudományos kutatás során (sőt, meggyőződésem hogy ez utóbbiak teljességgel nem is küszöbölhetőek ki – de ennél többet most nem mondanék a „tudomány és értékek” témáról), és ezek az értékek adott esetben köthetőek bizonyos politikai ideológiákhoz. De nem hiszem, hogy lenne liberális, konzervatív vagy baloldali tudományosság. Márpedig ez a fejezet mintha ezt állítaná.

*

Úgy gondolom, ha nagyon akarunk, lehet értelmet adni a kritikai értelmiség fogalmának. Fentebb már adtam egy definíciót, ezt most megismétlem: a kritikai értelmiségi az, aki részt vesz a közéleti, nyilvános diskurzusban, és a társadalomformáló (ebben az értelemben politikai) gondolatok előállításában, méghozzá olyan módon, hogy a fennálló hatalmi-gazdasági-politikai rendszerrel szemben legitim, azaz elismerésre méltó normatív szempontok alapján kritikát nyilvánít. Mondjuk nyilvános állásfoglalásokat tesz, politikai vagy civil mozgalmakban vesz részt, cikkeket ír, tévévitában szerepel, vagy éppen tanulmányokat, könyveket publikál. Mindebben nem szerepel a tudományosan értékelhető teljesítmény mozzanata. Ugyanakkor – ha már értelmiségről beszélünk – szükségszerűen benne van a valamilyen értelemben minőségi szellemi teljesítmény. Tagadhatatlan tény, hogy a kulturális kompetenciák és javak egyenlőtlenül oszlanak el az emberek között. Ez az egyenlőtlenség többnyire erősen korrelál a más dimenziókban mért egyenlőtlenségekkel – de nem szükségszerűen esik azokkal egybe, és adott esetben ellensúlyozhatja is azokat. Fogalmazzunk úgy, hogy, a politikai és gazdasági tőke birtokosaival szemben adott esetben hatásos fegyver lehet a kulturális tőke bevetése. A kritikai értelmiséginek talán azt lehet nevezni, aki erre törekszik: kulturális kompetenciáinak társadalmi célú felhasználására, a hatalmi struktúrák megkérdőjelezésére. Ugyebár a gondolatok világokat változtathatnak meg. (Más kritikai értelmiségiek persze nem mulasztják majd el, hogy rámutassanak: a hatalom bírálata adott esetben alkalmas arra is, hogy új hatalmi pozíciókat hozzon létre. De hát ez már csak ilyen, ad infinitum.)

A kritikai értelmiség ezen értelmezésében is van persze egy nagy adag paternalizmus: az a feltevés, hogy az értelmiség rendelkezik olyan kulturális kompetenciákkal, amelyek valahogyan kitüntetett helyzetbe hozzák, mintegy alkalmassá teszik őt arra, hogy a társadalom nevében, vagy ahelyett lépjen fel. Van ebben a megközelítésben valami osteuropai. Persze kérdés, hogy hogyan is

értjük az „értelmiségi” fogalmát. A fenti definíció csak a gondolatok előállítását említi, nincs szó arról, hogy ilyen vagy olyan végzettséggel, munkahellyel stb. kellene rendelkeznie kritikai értelmiségiünknek. De akkor lehet, hogy ejthetjük is a szót. Kritikai értelmiségiek helyett magam szívesebben látnék aktív, kritikus, a világra, saját és közös dolgainkra figyelő állampolgárokat, akik részt vesznek a közéleti, nyilvános diskurzusban, és a társadalomformáló (ebben az értelemben politikai) gondolatok előállításában, méghozzá olyan módon, hogy a fennálló hatalmi-gazdasági-politikai renddel szemben legitim, azaz elismerésre méltó normatív szempontok alapján kritikát nyilvánítanak...

KÉT ÉRTELMISÉG MAGYARORSZÁGON

AZ INTELLECTUEL ÉS A POLICY ELIT

Csizmadia Ervin

(tudományos főmunkatárs, MTA PTI)

Szalai Erzsébet tanulmányának egyik legnagyobb érdeme, hogy igyekszik világossá tenni: számára az értelmiségi pozíció a demokratikus politikai közélet fontos része, azaz megpróbálja rehabilitálni az értelmiséget a pártpolitikai elit és a szakértők által dominált leszorított helyzetéből. A törekvést nem tartom hiábavalónak; magam is úgy gondolom, hogy az értelmiség sajátos módon van jelen és játszik politikai szerepet a demokratikus társadalomban. Ám azt hiszem, hogy Szalai Erzsébet ezt a sajátos szerepet nem tudja kielégítően definiálni és pontosan leírni. Talán azért sem, mert túlságosan egyoldalú az a kiindulópont, amelyet választ. Kiindulópontja ugyanis maga a rendszerváltás, s azt vizsgálja, hogy a korábbi értelmiségi szerepek hogyan módosultak az elmúlt 18 évben.

Megítélésem szerint az értelmiség fogalmának problematikája nem vezethető le ebből a megközelítésből, s bármennyire is csábító a hazai fejleményeket Magyarország „globalizálódásaként” értelmezni, ebből a megközelítésből nem jutunk az értelmiség fogalmának egzakt meghatározásához, mint ahogy az értelmiségi szerepek katalogizálásához, s ez által az értelmiség demokráciabeli helyének megértéséhez sem.

A problémát már a 20. század első felének gondolkodói is érzékelik, bár fordított értelemben. Az 1920-as, 30-as években az a kérdés, hogy a tudás felparcellázódása mennyiben fenyegeti azt az „általános” tudást, amelyet a 19. század felhalmozott. A spanyol Ortega y Gasset éppen úgy az „egészről” való tudásról beszél, mint a korszak magyar akadémiai tudósai, akik éppen azért bírálják a tudományt, mert az részekre bontja és specializálja a tudást. Holott a tudásnak a nagy és általános kérdésekre kellene válaszolnia, nem pedig a kicsi és speciális részkérdésekre.

Karl Mannheim talán a leginkább az a gondolkodó, aki „felértékeli”, s a többi parciális tudás fölé emeli az *értelmiségi* tudás státusát. A „szabadon lebegő értelmiség” az a társadalmi csoport, amely egyetlen más csoport korlátaitól sem szenved, s épp e „mentessége” teszi őt alkalmassá az elfogulatlan bírálatra. A *Lehet-e a politika tudomány?* című munkájában világossá teszi, hogy a különféle ideológiák nevében fellépő csoportok gondolkodása egyaránt ter-

helt, mert elfogult, míg a szabadon lebegők erejét éppen az ideológiai pozíció korlátozottsága adja.

Talán Mannheim az egyik utolsó mohikán, aki az értelmiséget mint csoportot nagyon kemény társadalomformáló tényezőnek látja. Utána már csak a kelet-közép-európai diktatúrák alávetett értelmiségije (mint például Vaclav Havel vagy a Konrád–Szelényi páros) zengik az értelmiségi osztály vagy „osztály” különleges képességét és hatalmi ambícióját. Szalai Erzsébet dolgozata egyértelműen a Konrád–Szelényi-féle felfogáshoz kapcsolódik, és meg sem említi a nyugat-európai folyamatok 1945 utáni másik ágát, ha tetszik az „értelmiség narratíva” alternatíváját: a *policy*-narratívát. Szalait az *intellectuel* érdekli, ami természetesen egy legitim tudományos megközelítés, azonban elmarad a kontextus megrajzolása, amelynek pedig nélkülözhetetlen eleme volna a *policy elite*. A két csoport története 1945 után (természetesen elsősorban Nyugat-Európában) alapvetően elágazik, mégpedig oly módon, hogy az előbbi csoportot fokozatosan le-, az utóbbit folyamatosan felértékeli. Nem minőségekről, hanem a társadalmi-politikai környezet kihívásaihoz való adaptációról van szó. Ebben az alkalmazkodási folyamatban a nyugati intellektuel (a Mills-féle mandarin) folyamatosan teret veszít, míg a szakértői elit egyre nyilvánvalóbban teret nyer. Az értelmiség (amely Magyarországon sajátos gyűjtőfogalom ma is) kettéválk, s ha meg is marad az „egészre” nyitott válfaja, nagyobbik része specializálódik, s akként integrálódik a 20. század utolsó évtizedeinek politikai klímájába.

Mindez – ismétlem – nem azt jelenti, hogy Nyugat-Európában ne lenne jelen továbbra is a Szalai számára leginkább frekvenciált *kritikai* értelmiségi. Ez a csoport nagyon is jelen van. Sőt kritikai jelenléte (s a szerző számára ez a minta) jóval erősebb, mint a hazai értelmiségé. Csakhogy adósunk marad annak a differenciált közegnek a bemutatásával, amely a nyugati kultúrában egyaránt „kitermeli” mind a *policy elite*, mind pedig a *political intellectuel* típusát. Szalai csak az utóbbit fókuszál, s minden más szereplőt ehhez viszonyítva mutat be és értékeli. Nem kétséges, hogy az általa preferált kritikai értelmiségi állna itt az értékhierarchia csúcsán, s ehhez képest csak alárendelt lehet a pártpolitikai, a gazdasági vagy éppen a médiaelit szerepe. A szerző szándéka persze tiszteletre méltó, hiszen a szívéhez közel álló kritikai értelmiség szerepét és demokráciabeli helyi értékét szeretné megérteni és világossá tenni, de eközben nem tudja megfelelően megrajzolni azt a mezőt, amelyben a kritikai értelmiségnek (amely tehát létező kategória!) mozognia kell. Az „Értelmiségi magatartásformák” című fejezetben például arról beszél, hogy az értelmiségiek „pártpolitikai küzdelmekhez kapcsolódó témákkal” találkoznak (12. o.), de nem tesz kísérletet arra, hogy definiálja: egy pártelvű demokráciában milyen egyéb diskurzustípusok léteznek, s ha nem csak pártpolitikához kötődő témák vannak, akkor azoknak milyen a napirendre kerülési mechanizmusa. Egyetlen magyarázóelvet találunk, ez pedig a *civil társadalom* elve. A 13. oldalon található magyarázat szerint az értelmiség Magyarországon nemigen támaszkodhat a

civil társadalom erejére, ezért kénytelen a (politikai és a gazdasági) hatalomhoz fordulni. Ezáltal azonban – mondja a szerző – kiszolgáltatott helyzetbe kerül, s legfeljebb különféle, egyaránt inadekvát szerepekben kamatoztathatja a tudását. Sem a médiabéli jelenlét, sem az egyetemi és akadémiai szférában játszott szerep, sem pedig a gazdasági és politikai elit megrendelésére végzett munka nem kielégítő ugyanis az értelmiségi számára. A gondolatmenet persze – a szerző nézőpontjából – logikus: semmilyen értelmiségi pozíció nem eléggé kreatív a transzkontextuális tudású kritikai értelmiségi számára. S különösen nem azok a policy elit különféle válfajai és elágazásai.

A tanulmány végső kérdése tehát, hogy vajon Magyarországon miért nincsenek a nyugat-európaihoz hasonló kritikai értelmiségiek. Mint mondtam: a kérdés legitim. Éppenséggel lehetnének többen is. Kétségtávol Nyugat-Európában sokan és rendkívül keményen is bírálják a „rendszert”, nevezzük azt kapitalizmusnak, posztkapitalizmusnak, globális világnak vagy bármi másnak. Szalai azonban ezzel a „követelményével” – érzésem szerint – egy korábban egyébként roppant népszerű baloldali álláspont rehabilitálása mellett érvel. Ezt az álláspontot olyan nevek fémjelzik, mint például Noam Chomsky vagy Michel Foucault, akik *Az emberi természetről: igazságosság kontra hatalom* című beszélgetésükben, valamikor a 80-as években nagyon erőteljesen osztályálláspontról bírálják az „erőszakos” hatalomgyakorlást, azt a hatalmat, amelyben élnek. Természetesen Szalai jól rögzíti a kritikai értelmiség mindenkorai helyzetét: a marginalizálásukra irányuló szándékokat, ám nem törekszik arra, hogy bemutassa a marginalizáló tendenciák hátterét, valójában a – marginalitás nélküli – konszenzus-előállítás szindrómáját, amelyet – minő sajátos egybeesés – éppen megint Chomsky írt le a *Manufacturing Consent* című 1988-as könyvében.

Az eddigi kritikai észrevételek mellett azonban meg kell jegyeznem: az értelmiség fogalmának használatát illetően megengedőbb vagyok, mint sokan a hazai közéletben. Sokak szerint ugyanis a fogalom pusztá használatának sincs sok értelme manapság. Ezzel a vélekedéssel nem értek egyet, nézeteim itt a szerzőéhez állnak közelebb. Az értelmiség véleményem szerint nem tűnik el teljesen a politikából, de nagyon sokfajta alakban ölt testet. Végső soron azonban az alaköltések a két „őstípushoz”: az *intellectuel*hez és az *elite*-hez kötődnek. Az *intellectuel* posztmodern inkarnációja a kritikai értelmiségi, a (*policy*) *elite*-é a rengetegfajta professzionális elemző, szakértő, tanácsadó, médiaszereplő és így tovább.

Szalai csak az egyik „őstípus” karrierjének megtöréséről, hiányáról beszél, leszűkítvén ezáltal az elemzési univerzumot, s bizonyos értelemben lehatárolva mondanivalóját. Ez a kontextus azonban – mint érvelni próbáltam – messze nem elegendő. Az értelmiség relatíve fontos szereplő ma is, csak nem úgy és akként, ahogyan korábban. Ha a kritikai értelmiségiek reneszánszára várunk, akkor – azt hiszem – várhatunk. Az értelmiségi csapatok manapság nagyon is

jelen vannak, ha tetszik: a mannheimi ideológiai táborok formájában. Velük szemben – őket meghaladandó – egy posztmodern szabadon lebegő értelmiségre várni azonban erős túlzás. Miért? Mert ma már tudjuk, amit Mannheim talán még nem: a „szabadon lebegés” is egy ideológia, egy illúzió. Bár jómagam is hajlok függetlenedési szerepekre, mindezt nem becsülöm túl. Ráadásul kritikai értelmisége csak olyan országoknak van, amelyek nagyon nyíltak és kitarulkozóak, ahol adatok, információk, ideológiák keményen bírálhatóak. Magyarország, sajnálatomra, nem ilyen ország: a kritikai értelmiség ezért légüres térben mozog.

SZÉLJEGYZETEK SZALAI ERZSÉBET DOLGOZATÁHOZ

Kovách Imre

(tudományosság-gazdátó-helyettes, MTA PTI)

A MŰFAJ

Szalai Erzsébet dolgozata egy kongresszusi előadás írott változata. Szinte megvalósíthatatlan, amire a szerző vállalkozik, amikor a közép- és kelet-európai térség új rendszereinek – a dolgozatban használt terminussal újkapitalizmusának – nagy kérdéseit és dilemmáit, az azokra születő értelmiségi reflexiókat, valamint az értelmiségi magatartásmintákat kívánja feldolgozni egy rövid esszé keretében. Az értelmiség dilemmáiról ebben az összefüggésben nagyon kevés értekezés született, amelyet önmagában is a korszak jellegzetességként értelmezhetünk. A szerző nem először tapasztalt intellektuális bátorsága és kezdeményező-készsége olyan téma elemzés-kísérletéhez vezetett, amely jelentősége ellenére ténylegesen hiányzik az értelmiségi és egyéb vitákból és a társadalomtudományi kutatásokból. A dolgozat értéke ugyanakkor vállalt feladata kivitelezhetőségének a határa a lényegében hiányzó kutatásokra és vitákra visszavezethető. A szerző nem véletlenül támaszkodik az értelmiségről szóló részben egyéb vonatkoztatási pontok hiányában elsősorban saját korábbi műveire és „résztvevő megfigyeléseire”.

A vállalkozás egy rövid dolgozat keretei között és a vonatkozó szisztematikus kutatások és viták hiányában lényegét tekintve lehetetlen feladat, ugyanakkor tökéletesen érthetőek és tiszteletre méltóak a szerző lényegre törő kérdésfeltevései és tisztázó szándéka. A dolgozat vitájának felkért hozzászólójaként és a hozzászólás írott változatának elkészítésekor két közelítésmódot szerettem volna elkerülni. A megelőző és magalapozó kutatások hiánya miatt méltánytalannak tartottam a tanulmány szükségsszerűen egyenetlen fogalmi és teoretikus kereteinek erőteljesebb kritikáját és a részleteiben is pontosságot követelő szakszociológiai közelítés érvényesítését. A vitaindító esszé műfaja nyilvánvalóan nem akar, és a magyar társadalomnak erről a szegmenséről szóló tudásunk állapota miatt, nem is tudna megfelelni e kettős kíváncsúnak. Tiszteletben tartva a szerző problémaexponálásának a bátorságát és több évtizedes kutató teljesítményét úgy döntöttem, hogy a dolgozat logikájának a keretei között maradva fogalmazom meg észrevételeimet és a lehetőségek

szerint kerülöm a más fogalmak, teoretikus közelítések használatából és a szerzőtől különböző kutatási módszereimből és gyakorlatomból származható kritikát. Ezért választottam a széljegyzetek műfaját.

A NAGY KÉRDÉSEK

A dolgozat szerint a posztszocialista átalakulás nagy társadalmi kérdései a békés átmenet megteremtése, az új gazdasági elit rekrutálódása, az állampárt lebontása és a (sokkal kevesebb közfigyelmet kapott) privatizáció voltak. Tegyük hozzá, hogy az értelmiségi közszereplők tartották ezeket „nagy” kérdéseknek. Azok is voltak. De az értelmiség természetrajza szempontjából talán mégis az a lényegesebb, hogy miért éppen az elitcsere került az elemzések és viták központjába? Egészen biztos, hogy úgynevezett nagy kérdésből még jó néhány megválaszolatlan maradt. Csak a példa kedvéért sorolom:

– Hogy lehet politikai demokráciát létrehozni, ha az állampolgároknak nincs alapfokú gazdasági autonómiája sem?

– Hogy lehet a szocialista államot lebontani, ha az egyének semmilyen vagy értékvesztett tulajdont, erőforrást kapnak az állam által korábban úgy ahogy ellátott közfeladatok pótlásához?

– Hogy lehet a településszerkezet (megkésett városfejlődés, vidéki dominancia) történelmi sajátosságait/hátrányait megváltoztatni?

Az 1989–1992 között több fórumon is zajló vita a polgárosodásról e kérdések egy részét megfogalmazta, de aztán a polgárosodásfogalom a társadalmi megvalósítás lehetőségeivel együtt kihullott a közgondolkodásból (hogy néhány évvel később üres politikai jelszóként jelenjen meg újra). A lehetséges „nagy kérdéseket” még oldalakon keresztül lehetne sorolni. A Szalai-dolgozat szempontjait követve véleményem szerint a legizgalmasabb probléma az, hogy miért az elitcsere vált „nagy kérdéssé” a hasonlóan „történelmi” kérdések közül a politikai rendszerváltás időszakában. Az egyik lehetséges válasz a rendszerváltásnak nevezett folyamat intellektuális megalapozásában, helyesebben előkészítetlenségében adható meg. A közép-, kelet-európai szocialista, kommunista rendszerek felbomlásának egyik jellegzetessége, hogy intellektuális és társadalmi értelemben sem voltak előkészítve. Szalai korábbi műveinek és a Szelényi–Eyal–Townsendy-elemzéseknek is sarkalatos eleme, hogy a szocializmus utáni kapitalizmus létrehozása nem a burzsoázia projektje volt, mivel tőkeerős vállalkozói réteg a nyolcvanas években sehol sem jöhetett létre. A magántulajdonon alapuló tőkés gazdaság létrehozása abban az értelemben társadalmilag előkészítetlen volt, hogy az átalakulást irányító eliteknek kellett, döntően jogi-politikai eszközökkel, a tőkésosztályt létrehozni. Úgy gondolom, hogy a rendszerváltás és az új rendszer kiépítése intellektuálisan sem volt előkészítve. A rendszerváltást végrehajtó csoportok (ellenzékiek és az állampárt

káderei) országonként változó megegyezéseikkel és kompromisszumaikon keresztül létrehozták az új rend jogi alapjait és lehetővé tették a privatizációt, de ezt önmagában a rendszerváltás intellektuális-stratégiai előkészítésének tekinteni aligha lehet. Az új rend intellektuális megalapozásnak többek között a társadalmi nyereséget és veszteséget racionálisan tervező és azt menedzselő, a szükséges sokoldalú modernizáció forrásait feltáró és az európai, atlanti integráció és globalizáció következményeivel is számoló stratégia lett volna, amelyet a rendszerváltás előtt és után sem dolgozott ki a térség intellektuális elitje. Hogy mi volt akkor a (társadalmi) szerepe a rendszerváltás előtt, után és napjainkban? Szalai erre azzal válaszol, hogy kiszolgálja az új burzsoáziát. Erre egy másik széljegyzetben visszatérek majd, itt csak annyit jegyeznek meg, hogy az elitekre vonatkozó empirikus felvételek adatai szerint a kulturális elit sokkal kevésbé és lassabban cserélődött, mint a gazdasági vagy a politikai elit. Jellegadó csoportjai a nyolcvanas évekből jönnek, felemelkedésük és intellektuális teljesítményük jó és rossz értelemben is a késő kádárizmus bomló korszakát és a rendszerváltás első éveit tükrözik. Az értelmiségi elitek cserélődése és intellektuális megújulása nem volt igazán gyors és látványos, és ha voltak olyan csoportjai az elmúlt két évtizednek, amelyek befolyásvesztés árán ugyan, de meg tudták őrizni társadalmi pozícióikat, azok közé sorolhatjuk az elitértelmiséget is. Intézményeit kisebb átalakítás árán fenn tudja tartani, teljes pályamódosításra kevesen kényszerültek, értékeit meg tudta őrizni, saját utánpótlásának a kiválasztását az ellenőrzése alatt tartja, intellektuális teljesítménye nem tükröz radikális megújulást. A Szalai dolgozatában szereplő látélet lényegesebb tételeivel nincs vitám, viszont az értelmiség körüli gondok okát én inkább a társadalmi pozíció konzerválásának az értelmiségi törekvéseiben és nem a tőke szolgáltatában látom. Nem vagyok teljesen biztos abban, hogy a piaci és kvázi piaci viszonyokhoz alkalmazkodó, pozícióőrzéssel elfoglalt értelmiség nyitott vagy akár képes a Szalai által igényelt szellemi megújulásra.

ÉRTELMISÉGI MAGATARTÁSMINTÁK

Ennek a fejezetnek a nyitó gondolatát nem értem. A dolgozat szerint az értelmiség és politikai és gazdasági elit „összefonódik”. Nem tudom értelmezni, hogy az „összefonódás” mit jelent. Az értelmiség jelentős része állami, tehát a politikai elit kontrollja alá tartozó forrásokból vagy a politikai klientúra részeként jut a megélhetéséhez és értelmiségi tevékenységéhez szükséges összegekhez. Az egy állásból származó jövedelem vagy az értelmiségi intézmények állami finanszírozása ennek a töredékét sem fedezi, ezért az értelmiségi gyakran kerül alárendelt helyzetekbe, pályáznia, előszobáznia kell, különféle olyan projekteket és megrendeléseket szerez és lát el, amelyhez nem mindig van kedve. A piac elég szűk, sok értelmiségi szakma esetében nem is működik.

A gazdagabb vállalkozók egyre több díjat alapítanak, amelyek odaítélése nem feltétlenül találkozik az értelmiségi értékítéletével. Nem látom be azonban, hogy ez az értelmiségi elitek és a politikai osztály vagy a gazdag vállalkozók „összefonódásához” vezetett volna. A politikai és gazdasági elit aligha kíván „összefonódni” a vezető értelmiséggel, ahogy a dolgozatban megjelenik. Egészen biztosan nem akarja hatalmát és befolyását megosztani. Úgy gondolom inkább egy összetett legitimációs játékról van szó inkább, amelyben a politikai és gazdasági hatalom birtokosai felhasználják esetleg megveszik a szükséges értelmiségi legitimitást teremtő képességet és szaktudást, ami semmi esetre sem eredményez hatalmi összefonódást. Tényleges hatalomhoz az értelmiség nem jut, vagy ha igen, csak akkor, ha az egyetemi katedrát vagy más értelmiségi státuszt politikai karrierre, gazdasági elitpozícióra váltja (ha tudja). A politikai és különösen a gazdasági elit időről időre „reformokat” próbál keresztülvinni a kulturális és oktatási intézményekben és reform címen elvonja az állami forrásokat, de az értelmiség és a többi hatalmi csoport legitimációs együttműködése ennek ellenére tovább működik. Ennek az okát én legalábbis összetettebbnek látom, mint ahogy az a dolgozatban megjelenik. Nem hiszem, hogy burzsoázia ördögi terveket főzne ki az értelmiség sanyargatására- nagyon valószínű, hogy ez egyszerűen nem érdekli. Az értelmiségi elit meg tudta és meg tudja védeni intézményi és egyéni érdekeit és sajátosan kiváltságos társadalmi pozícióját. Elfogadva a Szalai dolgozat kritikai láteteletét az értelmiségi elit szellemi teljesítményéről én annak okait inkább keresném az értelmiség kollektív pozícióőrzésének következményeiben, mint gazdasági és a politikai elit mesterkedéseiben. Nem gondolom ugyanis, hogy az értelmiségi elit asztalfiókjai tele lennének zseniális, kiadatlan művekkel és nem látom, hogy az értelmiség rendre kidolgozná a nagyon rossz helyzetben levő gazdaság és a kétségbeejtő társadalmi problémák valóságos és az adott politikai és gazdasági környezetben is végrehajtható reformintézkedéseit. Az tapasztalom inkább, hogy az értelmiségi elit meg tudja őrizni társadalmi pozícióját, de ez egy nem egyértelmű szabályok szerint bonyolított játszma része, aminek a következménye, hogy a társadalmi pozíció, jövedelem és befolyás nem közvetlenül kapcsolódik az értelmiségi teljesítményhez. És ennek nagyon súlyos következményei lehetnek.

„Az értelmiségi tevékenység piacosítása egyet jelent korábbi rendies szerveződésének felbomlásával” írja a szerző. Én viszont azt gondolom, hogy az értelmiségi tevékenység elmaradt piacosítása éppen az értelmiség rendies szerveződésének a fennmaradását váltotta ki. Piacosításon itt az értelmiségi teljesítményhez kötött pozíciókat és javadalmakat értem, aminek az említése is gyakorta heves ellenkezéshez vezet. A magyar viszonyok között nem mindig egyértelmű, szabályozott és mérhető, hogy az elit értelmiségi munkabérek, jövedelmek jelentős részének mi az ellenértéke. A szellemi alkotómunka mérése nem egyszerű feladat, de nagyon sok európai és nem európai országban konszen-

zussal működtetnek olyan rendszereket, amelyekben a teljesítmény és jövedelmezés kapcsolata teljesen világos és átlátható. Ez a valóságos és kvázi piac elemeit ötvözi, amelyben a publikációnak, a kutatási projektnek, az egyetemi előadásnak, az intézményi rangsoroknak meghatározott helye van, ami állandóan változik. Nálunk az értelmiségi pozíciók rendies szerveződésének éppen a teljesítményelv megkerülése illetve rendies módon történő megvalósítása az oka. A mérhetővé tett valódi teljesítmény jellegű pótlása álteljesítménnyel és megegyezéses, csoport vagy klán értékkel az elitértelmiség rendies védekezése. Az is igaz ugyanakkor, hogy a teljesítményelv nehezen érvényesíthető a jelenlegi értelmiségi javadalmazások és intézménytámogatások megtartásával. Nagyon nehéz bármilyen teljesítménymérést elfogadtatni, ha annak nincs igazán tétje. Az értelmiségi elitnek pontosan tudják, hogy az adminisztratív úton létrehozott reformok következményeit hogy lehet semlegesíteni és megkerülni, erről a dolgozatban Szalai is ír. A versenyzés kényszere, ami minden valódi alkalmazott teljesítményelv kimondott és kimondatlan velejárója, nem igazán ösztönöz, ha nincs a nagyobb teljesítménynek jelentős hozadéka. A verseny és teljesítményelv következetes érvényesítése a rendi módokon szerveződő elitértelmiség érdekeivel ellentétes. A nyolcvanas évek rendi értelmiségi világához hozzászokott, változtatásra később sem ösztönzött értelmiség egy nagyobb része valószínűleg erre a váltásra már nem képes és nem is alkalmas. A dolgozat értelmiségi piacokról beszél. Szerintem ez döntő tévedés: az egyetemek és az akadémia nem piaci rendszer szerint szerveződik, a média elit és a Szalai által szolgáltató elitnek nevezett „szakértői” elit tevékenységében is több a kvázi piaci mint a piaci elem. Szalai maga elemzi meggyőző erővel, hogy a három elitértelmiségi csoport a politikai és a gazdasági eliteknek alárendelt és kiszolgáltatott. Ez esetben pedig tevékenységét piacinak tekinteni nem lehet.

FOGALMAK

A dolgozat vitájában is elmondtam és széljegyzeteimben is újra hangsúlyoznom kell, attól tartok, hogy a használt fogalmak egy részét az olvasó nem tudja értelmezni és félő, hogy ennek a dolgozat mondandója is áldozatul esik. Szalai társadalomtudományi munkássága kétségen kívül önmagában egész értelmezési keretét kínálja a poszt-szocialista társadalom hatalmi viszonyainak. Attól tartok azonban, hogy a konstrukció számos eleme az olvasók jelentős része számára inkább tűnhet metaforikusnak mint racionálisan értelmezhetőnek. Nem világos a szerző korábbi műveinek az ismeretében sem teljesen mit jelentenek többek között a következő fogalmak: újkapitalizmus, szuperstruktúra, félperifériás állapot, a nagytőke túlhatalma, világtudományosság. E fogalmaknak metaforikus tartalma van és erős képzelőerővel értelmezni lehet a szöveggörnyezetből

jelentésük lényeges elemeit. Az értelmiség fogalom használata azonban zavaró félreértésekre adhat alapot. Nem Konrád és Szelényi értelmiség fogalmának alkalmazására gondolok, hanem arra, hogy a dolgozat nyilvánvalóan a társadalomtudományi értelmiségről, annak is inkább a szociológus, politológus és közgazdász csoportjairól szól. Egy építész, régész, orvos vagy zeneművész, aki éppolyan jogon tarthatja magát az értelmiségi elit tagjának, nem biztos, hogy érti vagy saját (csúcs)értelmiségi csoportjára értelmezni tudja a dolgozat gondolatmenetét.

KRITIKAI ÉRTELMISÉG

A kritikai értelmiség a dolgozat kulcsfogalma. *„növekedni látszik az egyelőre hallgató, de egyre inkább kritikailag gondolkodó és függetlenségre vágyó értelmiség tábora is. Vagyis az értelmiség aspirációi és kötődései szempontjából minden korábbinál erősebben differenciálódik.”... A piaci „értelmiséggel” szemben születik meg lassacskán a kritikai értelmiség csekélyke tábora. A kritikai értelmiség három fontos tulajdonsággal írható le. Egyrészt – amennyire ez lehetséges – kívül áll a hatalmi mechanizmusokon, független azoktól az erőktől, melyek e mechanizmusokat működtetik. Másrészt a kritikai funkció betöltésére csakis azok predesztináltak, akik képesek a gazdag társadalomismeret és az elméleti igényesség ötvözésére. Vagyis itt éppen azokról van szó, akikről a korábbiakban, mint kirekesztettekről szóltam. Végül, de nem utolsósorban –...a kritikai értelmiség lényegéből következően tagadja az értékmentes tudományos megközelítés lehetőségét.*

A meghatározás harmadik elemével – az értékmentes tudomány kritikája – széljegyzeteimben nem foglalkozok. A „függetlenségre vágyó” nem igazán rationális fogalom. Nem tudom még ebben a szöveggörnyezetben sem, hogy mi a jelentése. Nem tudom értelmezni a piaci értelmiséggel szemben megszülető kritikai értelmiség kitélt sem, mert akiket én a kritikai értelmiség képviselőinek gondolok, úgy tűnik, saját piacukat teremtik meg kritikai értelmiségi ethoszokkal. Szalai szerint marginalizáltak és minden hatalomtól távol tartják magukat. Akikre én a dolgozat leírásai alapján kritikai értelmiségiként gondolok, azok nem marginalizáltak. Műveik megjelennek, állami forrásokból fizetett értelmiségi munkahelyeken dolgoznak vagy más módon részesednek a közjavakból. A médiában, legalábbis a sajtóban, a rádióban nyilvánosságukhoz jutnak. Társadalmi helyzetük sokak szemében kivételes. Nagyobb értelmiségi csoportokban valóságos hatalomként értelmezhető befolyással rendelkeznek.

A gazdag társadalomismeret és elméleti igényesség a rosszindulatú kritikákban könnyen helyettesíthető az ideologikussal. Ezt azzal lehetne kivédeni, ha Szalai következő műveiben nevén nevezi kit és miért tekint a kritikai értelmiség tagjának. Ugyanígy pontos és azonosítható leírás vehetné elejét a „piaci értelmiség” azonosítási félreértéseinek. Tartok tőle, hogy a konkrét, nagyon

világos és pontos elemzések és értelmiségi szerepazonosítások hiányában a kritikai értelmiség felemelkedésének vágyképét a rendi értelmiség érdekérvényesítő törekvéseként is értelmezni lehet. Várjuk ezért a részleteiben is pontos és világos, a szereplők, intézmények egyértelmű megnevezését is tartalmazó újabb Szalai tanulmányt vagy könyvet.

A RENDSZERVÁLTÁS MODELLJÉNEK KUDARCA ÉS AZ ELITEK FELELŐSSÉGE

Szoboszlai György

(a politikatudomány kandidátusa, tudományos osztályvezető, MTA PTI)

TÁRSADALMI FORMÁCIÓS KERETEK

A nyugati kapitalizmus és a modernizációs államszocializmus között sohasem volt valóságos verseny. Az orosz forradalom nem hozott létre új termelési módot, az agrártársadalmat politikai eszközökkel modernizálta és az árutermelést a társadalom modernizálásának szolgálatába állította. Intézményrendszere formálisan nagyon hasonlított a versengő politikai rendszerek keretében működő modern bürokratikus vezérelt ipari társadalmak felépítésére – azzal a döntő különbséggel, hogy a politikai hatalmat egy centralizált politikai elit tartotta kézben, amely a társadalmat totálisan ellenőrizte a stratégiai pontokon, hullámszó frontokon, az ellenőrzés mélységét, kiterjedtségét változtatva. A piacgazdaságok az állami beavatkozás adagolása révén stabilizálódtak a 20. század közepét követően, amikor a háború és a közvetlen katonai gyarmatosítás, mint erőforrás teremtő paradigma kiiktatódott az állam által alkalmazható eszköztárból. Az új hatalmi forrás a fenyegetési potenciál és a fogyasztó társadalom aprópénze, a fogyasztási kínálat lett – e téren indult meg a két világrendszer között az eleve eldöntött verseny. A kapitalizmusban a politikai elosztás eszközeként funkcionált a választási demokrácia, amely keretet adott a hatalmi küzdelem aktorai kiegyenlítődésének. A hatalmasra duzzadt középosztályok az ún. jóléti állam keretei között a tömegdemokrácia eszközrendszerén keresztül tartották egyensúlyban a magántőke értékesülését és az állam által ellenőrzött közfogyasztást. A tőke és a munka kiegyezése a kommunista veszedelem árnyékában stabilizálta a keynesiánusi állami beavatkozási mintákat, a húz-meg-ereszd-meg logikája szerint az Egyesült Államok gazdasági és politikai dominanciája árnyékában.

Azért kellett a fenti ismert összefüggéseket itt megismételnem, mert csak a kiindulópont helyessége igazolja a további következtetéseket és magyarázza a kelet-európai, de igazából szűkebben csak a kelet-közép-európai átmenetek lényeges történéseit. Ebből a perspektívából szemlélve a kelet-európai államszocializmus az elmaradott agrár- vagy félagrár társadalmak egyedüli lehetséges

modernizációs formája volt, amelyben nem az extenzív iparosítás volt a központi elem, hanem a város fokozatos térnyerése a vidék fölött és a technokrácia győzelme a tradicionális társadalmi tagozódás, az egymásra rétegződő, rendiség, félpolgárosodás, állami közszolgaság, állami szakértelmiségi-proletárság és a hagyományos proletárság fölött. A gyors, extenzív, erőszakolt, felülről vezérelt, kényszer-mobilitásra szorított nagy társadalmi átalakulás olyan rombolást vitt végbe a társadalom szövetében, olyan drasztikus és mély transzformációt jelentett, ami Európa nyugati felén évszázadok alatt ment végbe, sokszor persze nem mellőzve a drasztikus társadalmi megrázkódtatásokat, amelyek leginkább a háborúkban és a forradalmakban fejeződtek ki. Az államszocializmus tehát olyan modernizációs forma, ami a szaktechnokrácia és az államtól függő középosztály iparszerű kitermelésével önmaga felszámolásába vezető fejlődési paradigma. Árutermelés tervezett és spontán piaci viszonyok közepette, az állam változó intenzitású beavatkozási rendszerén keresztül. Nemcsak a modern ipari termelés elterjedése játszik meghatározó szerepet ebben a széles értelemben vett urbanizációs átalakulásban, hanem legalább ilyen jelentőséggel az ehhez a termelési módhoz kapcsolódó infrastruktúra (energia, közművek, tömegkommunikáció stb.), de még ennél is nagyobb fontossággal az oktatási-művelődési robbanás, az a körülmény, hogy a társadalom széles és egyre bővülő rétegei kapnak világi és szakmai képzést az általános oktatási rendszerben és azon túl az egyre kiterjedtebb egyetemi képzési iparágban. A modern tudás, a modern tudomány nem ismert társadalmi berendezkedést, nem ismer politikai határokat, a jó tudás, a pozitív ismeret nemzetközi tőke birtokosává tesz egyre szélesedő rétegeket, miközben a tudomány is globalizálódik és túlhaladja a régvolt helyi kiskapitalizmusokat.

A fentiekén túl az átalakulások konkrét formáit a történelmi tradíciók, a kulturális hagyományok és vérmérsékletek, a hétköznapi érintkezési szokások, mindennapi erkölcsök és erkölcstelenségek, pillanatnyi érzelmek és tartós gazdasági csoport- és egyéni érdekek, különböző minőségű csoportkohéziók és csoportszokások és egy sereg bizonytalan és kiszámíthatatlan spontán vagy véltenszerű attitűd és esemény befolyásolja. Mondhatni persze csak a bakugrásokat, mert a paradigma iránya töretlen és megfordíthatatlan: átalakulás a modern kapitalizmusba, ahol nem a politikai uralja a civil társadalmat, hanem fordítva, a civil társadalom hajtja igába a maga politikai társadalmát a tőke töretlen de ellenőrzött uralmi kiegyenlítődései közepette.

Egész kelet-európában ebben a vázolt keretben alakult ki és bomlott le az államszocializmus – ott tartotta magát a legmakacsabban, ahol a tradicionális agrártársadalmak a legellenállóbbak voltak. Ahol az agrártársadalom is átment egy individualizációs fejlődésen és a feudalizmus a maga civil jogával szublimálta a termelési közösségeket, ott a további individualizálódás már nem ütközött akadályokba. Az ilyen típusú, a keresztény egyházak által ellenőrzött osztódó társadalmakban, mint amilyen a magyar, az urbanizációs törekvések

a széles társadalmi csoportok támogatását élvezték egyszerűen azért, mert a modern árutermelés a felemelkedést, a hétköznapi biztonságot és kiszámíthatóságot jelentették a tradicionális kiszolgáltatottsággal és a szolgasággal (a puszták népe) szemben. Az állami vagy állami közüzemi alkalmazotti státusz, a beosztott pedagógusitól, a vasutason át a közüzemi hivatalnokig, továbbá a kapitalista üzemben alkalmazott szakmunkás vagy beosztott mérnöki lét, a nagybirtokon elérhető agrármérnöki és szakalkalmazotti beosztás mind egyformán feltételezte azt a speciális tudást, ami a piacon konvertálható és nem rendies jellegű. A tudás proletarizálódása és profanizálódása adja a kulcsot a munka világa felértékelődéséhez. Nem az egyedi manufaktúris jelleg, nem a kisközösségi (céhes) kötődés adja a társadalom alapszövetét és újratermelési paradigmáit, hanem a differenciálódó tömegtudás, az iparszerűen megszerezhető és a munkaerőpiacon hasznosítható szaktudás, amely az árutermelés közvetlen feltétele. Szabad tőkeértékesülés és szabadon mozgó munkaerőpiac az állam stabilizáló normatív-kiegyenlítő szerepe mellett – ez a fejlődési irány, ami felé a háborúk pusztításai után a tőkeviszonyt felszámoló politikai társadalmak, vagyis a korai államszocializmusok az első pillanattól kezdve haladnak.

Ezt fejezi ki a történelemből megöröklött, akármennyire is kilúgozott polgári jog, ezt fejezi ki a fogyasztási cikkek soha meg nem szűnt áruja, amit csak időlegesen, az éhínség fenyegetése árnyékában függesztett fel az élelmiszerek és a legfontosabb szükségleti cikkek közvetlen elosztása (pl. jegyrendszer, árukvóták, jogosultsági besorolások stb.). Az is közhelynek tűnhet, hogy az ilyen fejlődési pályára álló többletfogyasztásra orientált társadalom törvényszerűen kifejleszti a maga két meghatározó súlyponti társadalmi rétegét – amelyek persze egymással össze is fonódhatnak, illetőleg egymást keresztsbe szöhetik – a tőkévé konvertálható pénzjavakkal rendelkező potenciális vállalkozói csoportokat (innovatív, mobil, felhalmozó és/vagy expanzív kisiparosok, akik a javak bővülésére nem a tradicionális módon, vagyis a termelés visszafogásával válaszolnak, hanem ellenkezőleg, a megszerzett forrásokat a termelés kibővítésére, vagy más termelési ágak megszerzésére fordítják), valamint a modern szervezeti munkamegosztásban nélkülözhetetlen szaktudással rendelkező technokráciát, amely átszövi az ipari termelést, a modern közszolgáltatásokat, a banki-pénzügyi infrastruktúrát, az egész állami oktatási rendszert, a nemzetközi közegből kiragadhatatlan reál- és humán tudományosságot, a termelő szférát kiszolgáló szervezeti és technikai infrastruktúrát. A politikai elit, a centralizált, ún. kommunista pártelit formálisan ellenőrzi ugyan ezeket az egyre bővülő, létszámában látványosan gyarapodó technokrata csoportokat, de ez az ellenőrzés egyre inkább technikai jellegű, mert mellette kialakul egy olyan humán szakmai-technokrata réteg, amely az ideológia terén veszi át az intellektuális uralmat a hatalomban ülő politikai vezető réteg fölött. Jól megfigyelhető az a folyamat, ahogy az államhatalmat legitimáló eszmerendszer elveszíti ideológiai legitimáltságát, hatalmi előfeltételezettségét a humán

technokrácia értelmezési és ideológia-gyártó szerepe következtében, miután ez a humán technokrata értelmiségi elit a modern írott és elektronikus médiumokon keresztül sikeresen monopolizálja, egyes területeken teljesen kiszorítja a közbeszéd és a társadalmi értékek értelmezési kereteit, azokat a maga képére formálja és az ún. ideológiamentes technokrácia szolgálatába állítja.

Az is paradigmatétel, ahogyan a hagyományos, klasszikus értelmiségi szerepek fokozatosan kiüresednek, de legalábbis hátrébb szorulnak, ahogy az írók, a költők, a novellisták, a szépirodalmi zornaliszták, a kávéházi filozófusok, a színházi rendező diktátorok, a fő- és alideológusok, a kincstári történészek, a fizetett bértudósok és más ideológiai szolgák, a hatalmi gépezetben döntési hatalommal rendelkező beosztott és politikailag elkötelezett értelmiségi vezetők, mint például vezető ügyészek, bírák, kulturális bürokraták és más, az államot kiszolgáló magasan képzett szakértelmiségiek elveszítik a közvéleményben a tekintélyüket, magyarázó hatalmukat, ideológiai és eszmei befolyásukat, ahogy fokozatosan a tudásvilág peremvidékére, a legkiválasztottabbak szűk piacára szorulnak, míg nem teljesen elveszítik tömegbefolyásukat és visszahúzódnak a részértelmezési szakmai közegbe, ahol már nem adhatnak politikai recepteket, világ- vagy országmagyarázatokat, nem gyárthatnak újabb és újabb örök igazságokat.

Az átalakulási folyamat a társadalmi átrétegződési hullámokon keresztül érvényesül, kialakul a fogyasztás általánossága, amelyen keresztül a fejlett kapitalizmus értékmintái, az ún. nyugati minták, a tudományos, az innovációs és technológiai fölény folytán ellenállhatatlanul szövednek a mindennapi tudatba mindenféle ezzel ellentétes ideológiai indoktrinációt eleve kudarcra ítélve.

A RENDSZERVÁLTÁS KÓDOLTSÁGA

A hazai rendszerváltást a humán értelmiség és a szaktechnokrácia szövetségre lépése készítette elő a tervgazdaság leépítésének komplex reformfolyamatában. A humán értelmiség a demokratikus deficit és az emberi jogok terén támadta a létező államszocialista berendezkedést, amihez az ideológiai muníciót a nyugati demokráciák modellként való bemutatása adta. Olyan elvárások fogalmazódtak meg a kelet-európai berendezkedésekkel szemben, amelyeket azok valóságos modellje keretében lehetetlen volt megvalósítani. A politikai pluralizmus igénye a rendszer lényegét, a politika monopolizáltságát támadta. Elméleti síkon a tökeviszony az adott társadalmi formációban csak politikai úton volt felfüggeszthető, legalábbis össztársadalmi szinten. A résztőkefunkciók jól megférnek a politikai hatalom monopolizáltságával – ha tetszik: a politikai diktatúra valamely szintjével –, a rendszer akkor omlik össze, amikor elvesz az egypártrendszer monopóliuma. A tőkés átmenetre való felkészülés a „legvidámabb barakkban” 1968-ban kezdődött meg a „gazdasági mechanizmus

reformjának” beindításával. Ezt követően már nem a hazai erőviszonyokon múlt az államszocializmus összeomlása, annak bekövetkeztét a nemzetközi erőviszonyok eltolódása idézte elő a szovjet hatalmi rendszer megroppanását követően.

A formális demokratikus értékek „bevezetése” természetesen felülről ment végbe – ezt a folyamatot sokan sok helyen részletesen leírták. Ebben a folyamatban számunkra az a releváns kérdés, hogy mi az oka annak, hogy a rendszerváltás húsz év elteltével nyilvánvaló társadalmi-gazdasági válságba torkollott, a demokratikus átmenet alkotmányos zsákutcába és a gazdaság permanens válságállapotába vezetett. E körben arra a kérdésre keresünk választ, hogy miért következett be a gazdaság mozgásterének végletes beszűkülése, a hazai ipar egyes teljes ágazatainak leépülése, az önsorsrontó, ellenőrizetlen piacnyitás, a nagykereskedelem döntő részének külföldi tőke uralma alá kerülése, a hazai kiskereskedelem kiszolgáltatott helyzetbe jutása, az exportpiacok teljes ártrendeződése és összezsugorodása, a makrogazdasági folyamatok egyoldalú kívülről vezéreltsége stb. Ezeket a jelenségeket az ipari termelés és az életszínvonal hatalmas visszaesése kísérte, miközben a társadalom alsó és felső harmada közötti távolság látványosan megnőtt, a társadalom elszegényedését a társadalmi távolságok még inkább felnagyítják, a társadalom egyre nagyobb része kerül perifériára, a lét határaihoz, a teljes mentális, kulturális és anyagi kiszolgáltatottság közegébe és a peremvidékre szoruló rétegek egyre inkább kriminalizálódnak. A társadalmi integráció a teljes csóddal fenyeget, a lejtőn lefelé elindult társadalom egyes szigeteitől eltekintve lassú, de egyirányú és töretlen mozgásában szinte megállíthatatlannak látszik.

Az elitek viselkedésének vizsgálata közelebb vihet a vázolt jelenségek megértéséhez. Komplex, bonyolult folyamattal van dolgunk, nincsenek egyszerű sémák a folyamat leírására és magyarázatára. Nehezíti a jelenségvilág megértését a szociológiai kutatások háttérbe szorítása, az ehhez szükséges források beszűkítése, általában a társadalomtudományok szerepének tudatos visszaszorítása, ezen belül az alapkutatások feltételrendszerének szisztematikus rombolása, az intézményes kritikai társadalomelemzés kiszolgáltatott helyzetbe kerülése. A kritikai társadalom-tudományokra addig volt szükség, amíg azok szerepet játszottak a rendszer megdöntésében, az újkapitalista viszonyok között ez a szféra is kiszolgáltatottá, intézményesen – elsősorban a források és a kutatói javadalmak beszűkítésével – a perifériára kényszerítetté vált. Ezt legplasztikusabban a széttöredezettség jelzi: miközben a politikai piac hatalmas pénzekkel finanszírozza a zömében tautologikus és a legközvetlenebb politikai igényeket kiszolgáló, sokszor teljesen téves közvélemény-kutatásokat, a magas színvonalú társadalomtudományi alapkutatások az elhivatottak és a szellemi mazochisták szubkultúrájának hobbijává vált; az ebből származó eredmények vagy süket fülekre lelnek vagy integrálatlanságuk miatt elvesznek az eszmék szabad piacán, ahol a szellemi áruk nem értékesülnek, ahol az

alacsony színvonalú rövid távon ugyanarra a szintre kerül, mint a minőségi kutatási eredmény, a messzebbre mutató eredeti gondolat. A helyzetet tovább rontja a társadalomtudományos világ átpolitizálódása, a politikai függőségi hálózatok korántsem spontán szövődése, ami leképezi a politika székértáborok világát és háttérbe szorítja az egészséges kritikai szellemiség és közélet kialakulását, illetőleg pusztá létezését is megkérdőjelezi. A szféra anyagi függőségét elleplezi az újkapitalista paradigmák látszólagos versenyelvűsége, amit a pályázati rendszer intézményesítésével – a méretgazdaság elvével szembekerülve – sikerült becsomagolni; a széttagolt, egymással nem érintkező műhelyek a hazai pályázati piacon versengenek a szűkös forrásokért, de már a kiinduló feltételekben rejtve van az egész szisztéma kudarcos működése, ugyanis a kaleidoszkópban csak a valóság egyes töredékei jelennek meg, általános elméletek ezekből csak kivételesen, egyes elhivatott egyéni kutatók, elszigetelt műhelyek kivételes eredményei nyomán születhetnek. A kutatók a túlélésért folytatott harcban többnyire kénytelenek megelégedni az ezoterikus témák mégoly fontos részeredményeivel, ezek összegzésére csak ritkán kimagasló teljesítmények eredményeként adódik lehetőség. Ilyen körülmények között a társadalomtudományi tevékenység nem elhanyagolható hányada alárendelődik a politikai érdekeknek és a mindennapi igazolási igényeknek.

Ezen feltételek közepette a társadalomtudományok eredményei nem tudnak áttörni a politikai érdekek masszív falain, az ezotéria világába szorulnak, legfőljebb az elit lelkiismeretének megnyugtatóra szolgálnak a részeredmények betudása alkalmával. Így módon csak kivételesen és csak nagyon áttételesen, a lehetőség szintjén nyújthattak segítséget olyan társadalmi-gazdasági integrációs modell és egy-egy ágazati megoldás kimunkálásához, amely megállíthatta volna a torz társadalmi fejlődést, ami a kilencvenes évek elején megkezdődött.

A kiindulópont, az eredet eleve téves, hibás volt: hiányzott az a közeg, amely hatékonyan képviselte, megfogalmazta és politikai szinten is transzformálta volna a köz ügyét, a magán- és tőkés érdekeken túli „res publica” eszméjét és annak érdek- és értékvilágát. A hibás tételezés az volt, hogy nincs szükség a társadalom egyes meghatározó folyamatainak makroszintű tervezésére, elegendő a piaci viszonyok elől a korlátokat eltávolítani és az így felszabadított piaci kapitalizmus kialakítja a maga egészséges egyensúlyát és megindítja a társadalmat a növekedés és az általános felemelkedés útján. Ehhez azonban az elitkonszenzus minimuma is hiányzott. A hatalmi elit két jól elkülöníthető csoportra szakadt, egymással alkalmi alá-fölérendeltségben. A politikai pártok világában a tagolt politikai elit sikeresen fejlesztett ki egy önmagát a társadalom fölé helyező, szinte megkérdőjelezhetetlen pártokráciát, amelynek szűk felső eliteje leválthatatlan és mindenféle politikai és közjogi felelősség nélkül irányíthatja az országot a válságból a kényszer-konzolidációba, majd ennek részsikerei nyomán az újabb válságba – mindezt a látszólagos váltogazdálkodás

keretei, a felszíni politikai pluralizmus viszonyai között, a valóságban a politikai táborok egyre nagyobb elszigetelődése és a reálfolyamatok teljes félreértése vagy nem-ismerete közepette.

Ez a politikai elit a társadalom támogatását már nem bírja, de annyira sikeresnek tételezi magát, hogy a leváltó potenciált alkalmanként képes a társadalomban mobilizálni. Ennek a paradigmának nincs politikai kifejelete, mert törvényszerűen vezet oda, hogy a pártrendszer koncentrálódik és a sikertelenségek romjain egyre inkább teret nyernek a jobboldali-populista mozgalmak, amelyet a széteső társadalomban megcsillantják a rend eljövételét, a sikertelen liberális paradigmák kiiktatását. E politikai eliten belül különleges felelősséget viselnek a pénzügyi politika technokratái, akik a fejlett centrum országok érdekeinek közvetlen kiszolgálói és közvetlenül szállítják az ideológiát a fejletlen jóléti állam teljes lerombolásához, a maradék középosztály bémunkás létbe szorításához, ami önmagában még nem is kifogásolható fejlemény lenne, ha ennek hasznai a társadalmi tőkét és nem tőkés befektetők közvetlen profitérdekeit szolgálná. Ezekben a folyamatokban a hazai tőke is éppúgy kiszolgáltatottá vált, mint a hazai munkásosztály, amely nemcsak a láncait veszítette el, hanem csirájában rekedt társadalmi intézményrendszerét is. Mivel lehet például azt magyarázni, hogy nincs egyetlen számottevő hazai biztosítótársaság és egyetlen olyan állami bank sem, amely a társadalmi finanszírozásban – például a lakás hitelügyletekben – nonprofit alapon bizonyos monopóliumot korlátozó versenyt teremtené a nagy külföldi befektetési és kereskedelmi bankoknak? Mivel lehet azt magyarázni, hogy a makrogazdasági tervezésnek nyomai sem maradtak fenn és sem a demográfiai, sem a népélelmészeti, sem a munkahelyteremtési szükségleteknek nincs meg a minimális össztársadalmi, akár állami képviselője sem? Mivel lehet magyarázni, hogy az intézmények állandó, szünet nélküli átalakítási, toldozgatási-foltozgatási folyamatában az átláthatatlan állami bürokrácia soha nem látott dzsungelét alkotja a nem érvényesülő pozitív jognak, a jogalkotás minden egyes szegletében?

Könnyen belátható, hogy a politikai elit az állam intézményrendszerén keresztül különösebb erőfeszítés nélkül fenn tudja tartani a kollektív felelőtlenség szervezeti mechanizmusait, mindaddig legalábbis, amíg a társadalmi újratermelés nem torkollik teljes válságba. Az eladósodás bővített újratermelésének szorításában a politikai elit eddig sikeresen helyezte az éppen közvetlen vagy a távolabbi jövőbe az eladósodás terheit, egyre inkább beszűkítve a belső növekedés forrásait, miközben magát egészében is válságközeli helyzetbe sodorta. Ma már a társadalmi fejlődést teljesen megbénítja a függőség újraf finanszírozása és ebből csak olyan nagy megrázkódtatáson keresztül lehetne kiszabadulni, amely a társadalom egészét megrendítené, fogyasztási szokásait drasztikusan csonkolná és a népfelkelés szélére sodorná. A felelőtlen, a rövidtávú túlélési érdekek foglyává vált politikai elitet egy kifejlett állami bürokrácia szolgálja, amelynek felső elitje kritikátlanul és széttöredezetten szolgálja az

aktuális politikai kurzusokat, miközben megtalálja saját létének a társadalom fölé emelését biztosító forrásokat, végső soron a maga bővített újratermelését, a karrierek viszonylagos védettségével, a kivételesre szabott létbiztonsággal, a különleges javak és szolgáltatások ellenőrizetlen biztosításával. Ez a két, jól körülírható elitcsoport kiegészül az őket kiszolgáló „pályázati” vállalkozókkal, a jól szerződő felső menedzserekkel, akik olyan javakat és végkielégítéseket élveznek, ami eddig mindig átvezetett a következő kurzusválságig, hogy a felelőtlen, improvizatív, széteső, ágazatilag túltagolt és öncélúan túlbonyolított közigazgatás megteremtse a maga túlélésének materiális forrásait. A „szerződő” vállalkozói elit a korrupció káprázatosan színes világán keresztül a társadalom fölött szó szerint is lebeg, ami abban is megnyilvánul, hogy nincs érintkezése a reálfolyamatokkal, a társadalmat alig, vagy – a ritka kivételtől eltekintve – torzan ismeri, de inkább nem ismeri, csak a torz tömegkommunikáció sztereotípiáin keresztül érzékeli – vagyis hát fájdalmasan süket a társadalomban, annak nyomorúságos, kiszolgáltatott helyzetét csak hírből koncipiálja.

ÉRTELMISÉG ÉS RENDSZERVÁLTÁS

Tölgyessy Péter

(politikai elemző, MTA PTI)

Jelen írásomban Szalai Erzsébet munkájának (a novemberi intézeti vitában elhangzottakat nagyban hasznosító, hozzám 2008. január 16.-án eljutott) újabb változatáról fejtem ki röviden a véleményemet.

Szalai Erzsébet esszéjében nagy ívben foglalja össze az elmúlt két évtizedben, döntően a magyar tapasztalatok alapján megfogalmazott gondolatait. Írása és egész életműve kísérlet a kelet-európai értelmiség küldetéses szerepének felélesztésére. Magyarországon egyre egyértelműbben egy fájdalmasan ellentmondásos piacgazdaság, és nemszeretem konfliktusos parlamentarizmus látszik rendszerré szerveződni. A Kádár-korszak felemás kispolgárosodása után túlságosan sokak osztályrésze lett egyfajta újraproletarizálódás. Nem csoda hát, ha a változásokat egyik leginkább kudarcként megélő országban gyorsan szaporodnak a különböző rendszerkritikus-rendszertagadó valóságértelmezések. Ezek egyik legrégebbi, legeredetibb és legkonzekvensebb változatát szenvedélyes igazságkeresésével Szalai Erzsébet adja immáron jó ideje.

A hazai helyzet leírásának némely részletelemét régóta hasonlóképpen látom. Ám Szalai Erzsébet marxizáló fogalomrendszere sodró lendülettel visz olyan eszmei konstrukciók felé, amelyek váza nemigen lehet más, mint a létező világrendszer tagadása. Ahol a konstrukció logikája hamarjában fölébe kerekedik a neki ellentmondó tényeknek. Kategóriáinak egy része: nemzetközi pénzügyi-gazdasági szuperstruktúra és társai veszélyesen félrevisznek. Konzervatív szabadelvűként egyáltalán nem hiszek a mindenhol szükségképpen ellentmondásos jelent és múltat tagadó, viszont annál boldogabb jövőt tételező nagy értelmiségi konstrukciókban. A valóság-megismerési és főleg előrelátási képességünk igencsak véges. Éppen térségünk XX. századi története mutatja, hogy a nagy rendszerkritikus konstrukciók nevében fellépő politikai erők mennyi rettenetet szabadíthatnak reánk.

Az emberi történelem kezdetétől egyre több érintkezés teremődött a különböző közösségek között, ám egészen mostanáig lassúcska volt a globalizáció előrehaladása. Még nagyszüleink születésekor is óriási volt a földgolyó, de még a mi generációk gyermekkorában is kivételes eseménynek számított egy-egy tengerentúli repülőutazás, vagy akár csak telefonbeszélgetés. Az utol-

só hús esztendőben a világ rohamosan kisebbedett. Termékek özöne érkezik távoli országokból piacainkra, és információk áradata jön számítógépeinkre. A leegyszerűsített angol nyelv térhódításával megteremtődött a világ új közös nyelve. (Ennek általános használata például csak a Kohl-Mitterand generáció kiöregedésével, a kilencvenes évek második felében jutott fel a politikai elitek csúcsaira.) A Nyugattal szembenálló Szovjetunió harminc éve még rémisztő katonai erejét szétzilálta gazdaságának versenyképtelensége. Ez alapjaiban megmászta a föld erőpolitikai viszonyait. De a Szovjetunió sorsa kevésbé befolyásolta a Nyugat történelmét, mint ahogyan azt Szalai Erzsébet írja. A világ gazdaságra messze lényegesebb hatást gyakorolt a két roppant népességű ázsiai ország: előbb Kína, majd India lendületes újracsatlakozása a piacgazdasághoz.

Kína évtizedekig radikális tagadója volt a Nyugat rendjének, és India is módszeresen egyfajta harmadik úttal próbálkozott. Mindketten gyötrelmesen sikertelenül. Mára alkalmazkodnak a világkapitalizmus igényeihez amennyire feltétlenül szükséges, és érvényre juttatják saját érdekeiket, amennyire lehetséges. Döntően nem térségünk, Köztes-Európa, meg Oroszország rendszerváltásai, hanem e két hatalmas ázsiai állam fokozatos visszatérése a piacgazdasághoz, ami újabban küzdelmes alkalmazkodásra kényszeríti a nyugati jóléti társadalmakat.

A Nyugat, főleg Európa második világháború utáni, főképp politikai irányvételében kétségkívül érdemi szerepet játszott az orosz tankok fenyegetése. Mégis az ötvenes-hatvanas évek rohamos középosztályosodását, majd a hetvenes évektől induló, lassan ezzel ellentétes folyamatokat döntően belső okok magyarázták. A nagy olajválság után sokáig kezelhetetlennek látszó stagflációból tartós kitörést hozó neoliberális-neokonzervatív piaci fordulat az országok többségében már a hetvenes évek végétől a tulajdonosi érdekek érvényesülésének kedvezett. A Nyugat országai a piaci nyitással nem kevés áldozat árán sikeresen alkalmazkodtak, a mozdulatlan Szovjetunió viszont összeomlott.

Egy pillanatra Szalai Erzsébet kategóriáit használva tény, hogy a mára kisebbé vált világban a globalizált tőke jelentős előnybe került a demokratikus nemzetállamok munkavállalóival szemben. A társadalmi közép biztonságának megingása, egyáltalán a hagyományos nyugati értékek erejének megrendülése, az ázsiai népek olcsó, ám törekvő munkaerejének versenye idővel a Nyugat második világháború utáni legnehezebb korszakát hozhatja. A gondok egyre világosabbak, viszont a valóságos megoldások még kevésbé látszanak. A radikális baloldali javaslatok, a maguk rendszertagadó állításaival, viszont nemigen mások, mint válságtünetek. Csakhogy a Nyugat vezető országainak erejét többek között éppen az adja, hogy a rendszerkritikus nézeteket is be tudják építeni demokratikus képviseleti rendszerükbe. Ahol eddig még az olykor rettenetes válságokat is megoldotta a piacgazdaságok plurális társadalmi rendjének halatlan innovációs képessége.

1989 tavaszán Hankiss Elemér több megszólalásában a magyar átmenet békés voltának garanciáját abban látta, ha az államszocialista rendszer politikai elitje részben magántulajdonná konvertálhatja hatalmát. A Kerekasztal tárgyalásoknak azonban semmilyen formában nem lett tárgya ez a felvetés. Késő ősze világos lett: a magyarországi rendszerváltás része a szovjet típusú rezsimnek általános európai összeomlásának. Az államszocializmus sokáig rettentő gépezetét lassanként egyszerűen megemésztette a rozsdá. A régi elitek akár ellenálltak, akár tárgyalóasztalhoz ültek, Köztes-Európában mindenhol elveszítették hatalmi monopóliumukat. A magyar pártállam politikusainak inkább csak taktikája és nem stratégiája volt az átmenetre. Sokáig nemigen képzeltek mást, mint egyfajta visszatérést az 1947 utáni koalíciós idők viszonyaihoz. Amikor is a hatalom kulcspozíciói megkérdőjelezetlenül az övék, de társutas pártok is szerepet kapnak a látszólag helyreállított demokratikus intézmények kirakatában. Egészen 1989 késő őszeig nem igazán gondoltak arra, hogy Magyarország elveszíthetik a tényleges főhatalmat.

A hetvenes-nyolcvanas évek gazdasági technokratái, bár általában beléptek az állampártba, inkább csak pragmatikusan alkalmazkodtak a kor viszonyaihoz. Mára ott vannak lényegében valamennyi politikai erő holdudvarában. A társadalmi elitcsoportok térségbeli meglehetősen folytonosságában nincsen semmi rendkívüli sajátosság. A francia forradalom igencsak rendet vágott a régi elitek között, mégis a történelmi elitkutatások messzemenően tanúsítják a különböző francia vezetőrétegek jó részének állandóságát. De nálunk is, minden adat arról szól, hogy a korábban rettenetesen megtiport gazdaparasztnak gyermekei már a hatvanas évek derekától apránként visszahódították maguknak a falut. Vagy itt vannak a budai központi választókerületek. Ezekből hatalmas arányban emigráltak 1944, majd 1956 után a történelmi vezetőrétegek. Több ezernyi családot kitelepítettek az ötvenes évek elején. A nómenklatúra tagjai beköltöztek, és mégis, negyven év után is szilárdan jobboldaliak ezek a körzetek. Ehhez képest aligha meglepetés a '89 utáni elitek összetétele.

Magyarországon a hajdani állami és szövetkezeti ipari és kereskedelmi vállalatok nagyobbik fele a gazdasági átmenet viharai közt megsemmisült. Így a régi állami tulajdon privatizációjának lényegesen kisebb volt a jelentősége, mint Szalai Erzsébet írja. A gazdasági átmenetet nálunk irányítani próbáló ideológiát a maga közvetlenségében nemigen nevezném neoliberalisnak. A nyugatos modernizációt hirdető világkép közgazdasági elemeinek kétségkívül a szó eredeti értelmében vett liberális összetevői vannak, ám mindent egybevetve az inkább a XX. század elejéről induló hazai, felülről civilizálni óhajtó baloldali hagyomány szerves folytatása. A döntően baloldali kultúrából jövő reformértelmiség ma is piaci megoldások elrendelését javasolja felülről, a nem piaci hatalom régi módszereivel. Többük szinte messianisztikus reményeket fűz a piaci megoldások térnyeréséhez. Ám elképzelésük sokszor nem a körülményeinkhez igazított józan közgazdászai számításon, hanem inkább világnézeti

előfeltevéseken, a verseny mindenképpen üdvözítő voltán alapszik. Ez pedig nem kevés túlzással, szinte olyan szép, ellentmondásmentes világot hirdető ideológia, mint a kommunizmus volt hajdanában. Doktriner túlzásaiknak nyilvánvalóan megvolt a maga része a mai hazai alacsony foglalkoztatottságban, vagy a társadalmi különbségek túlságos megugrásában.

Mégsem hiszem, hogy az ország teljesen szabadon választhatta volna meg a gazdasági átmenet modelljét. A mélységesen fogyasztásközpontú társadalom óriási mértékben rászorul a külföldi tőkebefektetésekre. Köztes-Európa államainak igencsak eltérő útjai jobbra a különböző történeti előzmények felől érthetők meg. Egy mégis bizonyos: ahány ország, annyiféle kísérlet a felzárkózásra.

Szalai Erzsébet állításával ellentétben az általa neoliberálisnak nevezett fordulatot, azaz a gazdasági átmenet levezénylését térségünkben, döntően nem az utódpartok, hanem inkább a jobboldali pártok végezték el. Sokfelé valóban megjelentek zajos radikális rendszertagadó jobboldali erők. A rendszer népbárát bírálata azonban legalább annyira baloldaltól, mint jobboldaltól érkezik. Feltétlenül így van ez Szlovákiában és Csehországban is. De Lengyelországban is a piaci átállás zömét a Szolidaritás utódpartok végezték el. Am nálunk is inkább csak a jelenlegi kormányoldali értelmiség önképe adja egyedül a baloldalt nyugatos fejlődés ügyét. Az üzleti szféra átalakításának nagyobbik fele bizony már az Antall-kormány alatt megtörtént. Ennek populista bírálatát először nálunk is a szocialisták adták. A Medgyessy-kabinet folytatott először a parlamenti ciklus elején osztogató gazdaságpolitikát.

A hazai értelmiség társadalmi befolyása a nyolcvanas évek derekára jutott tetőpontjára. Reformértelmiségünk ez idő tájt okkal érezhette: jobbra képes megmagyarázni társadalmunk működésmódját, és akad mondanivalója akár a legszélesebb nyilvánosság számára. A rendszerváltástól fontossága további növekedését várta, ám keservesen csalódnia kellett. A véleményvezérek úgy remélték továbbra is irányítani a közéletet, hogy független értelmiséginek maradva nem vállalnak közvetlen politikai felelősséget. Ám a politika gyorsan szükségképpen a hivatásos politikusok befolyása alá került. A társadalomban pedig rohamosan tért nyert a piacgazdaság rendje, amely néhány év alatt leértékelte a piaci teljesítmény nélkül maradó fundamentális értelmiségi értékeket. A diplomások túlnyomó többsége szeretett volna nyugati vágású szakemberként beilleszkedni az új világba. Dinamikus, fiatalabb, és főleg kemény közgazdasági-jogi tudással bíró csoportjaik előtt egy időre korábban elképzelhetetlen karrierutak nyíltak meg. Ám egyébként csak a kulcspozíciókat uraló értelmiségiek tudtak sikeresen közeledni a nyugati jövedelmekhez. Az elitváltás éppen a vezető értelmiségi szakmákban, és a tudományos-egyetemi szférában volt alighanem a legkisebb arányú. A túlnyomó többség, különösen a közalkalmazottak tömegei folyamatos lecsúszásként élték meg a gazdasági átmenetet. Sokan igazán kísérletet se tettek a teljesítményük növelésével

való alkalmazkodásra, hanem inkább bezárkóztak az önsajnáló kesergésbe. A kitörést reménytelennek látva, szakmák sora vonult rendies-céhes keretek barikádjainak védelme mögé. Minden korábbinál inkább az államtól követelve kétségtelen bajaik orvoslását.

A közéleti szenvedélyek jobbára az értelmiség régi vitáiból jöttek át a rendszerváltás utáni magyar politikába. Az igazán hangadó új pártok Magyarországon eleve mindannyian értelmiségi csoportosulások voltak. A tényleges politikusok először még inkább lokalizálni próbálták az értelmiségi indulatokat. Aztán 1994 után egy részük felismerte, hogy könnyebb táboruknak mozgósító erejű ellenségképet, semmint pozitív társadalom-alakító programot adni.

A Kádár-korszaktól távolodva mindjobban megmutatkoznak társadalmunk autochton kelet-európai vonásai. Érthető hát, ha a küldetéses értelmiségi világmagyarázat is egyre erősebben hat közéleti vitáinkban. Egyáltalán, a bántó igazságtalanságok láttán ősi emberi vágy a megváltás ígéretének keresése. Szalai Erzsébet láthatóan a legmagasabb rendű értelmiségi létezésnek a fundamentális rendszerkritikát tekinti. Csupán a társadalmi rendszer alapjáig hatoló bírálatot véli valódi felelős értelmiségi kiállásnak. A szaktudományos kutatói hivatástudat viszont ezt a magatartást merőben nem tudományos, hanem ideológiai megközelítésnek gondolja. Így aztán ez a két nézőpont olyan távol áll egymástól, hogy nem is nagyon tudnak egymással mit kezdeni. Szerintem hazánk bajai igen mélyről, a régi magyar modell válságából fakadnak, ám ezek megoldását csak a létező világrendszeren belül lehet és szabad keresni. Az orientációját, hagyományait és régi tradicionális elitcsoportjait vesztett közvéleményünk nagyra nőtt vágyaihoz képest távolról sem értékeli valóságos értékén a Nyugathoz való újracsatlakozás esélyét. Ezért is figyelnek sokan az általános gondolatszegénységből kiemelkedően probléma-érzékeny rendszerkritikus véleményekre.

A Nyugat hatalmasra nőtt egyetemi-akadémiai szférájában egy életet le lehet élni a rendszertagadó gondolkodók szubkultúrájában. A kicsiny és szegény magyar nyelvterületen ez nem lehetséges, mégis Szalai Erzsébet tézisével szemben állítható: a baloldali rendszerkritikusok álláspontja sokkal inkább megjelenik a vezető véleményformáló fórumokon, mint a nagy nyugati demokráciákban. Bár nálunk nincsen saját politikai pártjuk, meghatározó személyiségeik nézeti folyamatosan olvashatók a vezető lapok hasábjain, követhetők a legnagyobb nézettségű televíziós műsorokban.

Meggyőződésem: állításaik lényegi magját illetően a rendszertagadó értelmiségiek tévúton járnak. Ennek a szerencsétlen sorsú köztes-európai térségnek nem újabb, az egész világ jövődjét megmutató „nagy elméletre”, hanem bajai okos megértésére, és saját hagyományaihoz illesztett megfontolt reformokra volna szüksége. Számos ország példája mutatja a világon, hogy lehetséges felzárkózás a „félperifériából”. A munkavállalók érdekeit nem a piacgazdaság

ellenében, hanem azon belül lehetséges egyedül hosszútávon hatékonyan képviselni. Még a legnagyobb népek sem boldogulhatnak az egész világrendszer ellen. Nekünk magyaroknak is amennyire szükséges alkalmazkodnunk kell a világgazdasági rendjéhez, viszont amennyire lehetséges, érvényesítenünk kell a saját törekvéseinket.

RENDSZERVÁLTÁS ÉS AZ ÉRTELMISÉG ÚTJA...

MERRE IS?

(VITAZÁRÓ)

Szalai Erzsébet

A gondolatgazdag vitairatok minden aspektusára itt és most nem áll módomban reflektálni. A szerteágazó hozzászólásokra kiinduló dolgozatom logikája mentén kísérem meg a választ.

De mindenekelőtt, ami első látásra megállapítható: Szoboszlai György és Tölgyessy Péter kivételével bírálóim döntően csupán az értelmiségi szerepeket elemző fejtegetéseimre koncentráltak hozzászólásaikban. Pontosabban: Boda Zsolt és Kovách Imre jórészt költői kérdésként fogalmazták meg, hogy miért pont az előadásomban szereplőket tekintem az átalakulás legjelentősebb kérdéseinek. Válaszom: lehet, hogy felsorolásom nem teljes, mégis úgy gondolom, hogy az utolsó kérdésben – milyen sajátos hatást gyakorol a globalizáció az átalakuló országokra – összesűrűsödik az összes többi felvethető kérdés is (így például Kovách Imre azon felvetése, hogy a polgárosodásvita miért került le olyan hamar az értelmiségi viták napirendjéről. Erre még visszatérek.)

*

Korábbi monográfiáim és tanulmányaim fő megállapításaiból következően Szoboszlai György szinte minden „nagy kérdésekre” vonatkozó gondolatával egyetértek, de ezt most nincs módom bővebben taglalni. Lássuk tehát a velem vitában állók, elsősorban Tölgyessy Péter reflexióit.

Tölgyessy szerint eltúlzom a Szovjetunió sorsának szerepét a Nyugat történelmében, miközben alábecsülöm Kína és India lendületes piacgazdasági fellendülésének jelentőségét. Válaszom: a II. világháború utáni korszak és a mai viszonyok között nem lehet egyenlőségjelet tenni. Nem egyedül állítom azt, hogy az 1945 utáni nyugat-európai jóléti modell kiépülésében nagy szerepet játszott az „általános Nyugat” szovjet birodalommal való versengése, az, hogy az utóbbit (többek között) az életszínvonal növekedésének dinamikájával és „kollektivizmusával” kívánta legyőzni. (Persze döntő jelentőségű volt eme modell kiépülésében a nyugat-európai szociáldemokrata mozgalomnak

és a fasizmus „kihívásának” is.) Kína és India előretörése az utóbbi évtizedek fejleménye – de az nem egyszerűsíthető le a piacgazdaságba való lendületes bekapcsolódásukra. Mindkét ország elitje (elitjei) „megszúrten” engedi(k) rá a gazdaságra a globális világpiac hatásait. (Szemben Kelet-Európával, ezen belül Magyarországgal – bár időszakonként ebben a térségben is történt „szűrés”.) Az azonban igaz, hogy a mai „nagy kihívó” már nem Oroszország vagy térségünk, hanem döntően Kína és India.

Tölgyessy megállapítja, hogy Magyarország nem választhatta meg teljesen szabadon a gazdasági átmenet modelljét. De egész szemlélettel és korábbi munkáimmal ellentétes lenne, ha ezt állítottam volna. Úgy vélem azonban, hogy össz-kelet-európai szinten lehetett volna „más rendszerváltást” és más privatizációt is csinálni, olyan összehangolt társadalom- és gazdaságpolitikákkal, melyekkel elkerülhetővé válhatott volna ezen országok szinte teljes kiszolgáltatottsága a nemzetközi gazdasági, pénzügyi folyamatoknak, ciklusoknak. (Utóbbi munkáimban részletesen bizonyítom.) Ha lett volna valamiféle társadalom- és gazdaságszerkezetre vonatkozó koncepció, vízió (és nem az az egyedüli kiindulópont, hogy a piac majd mindent megold), akkor Magyarországon nem került volna sor arra, hogy miközben diplomás túltermelés van (az egyetemek parkoló pályaként funkcionálnak), a szakmunkásképzés enyhén szólva halódik, komoly gondot okozva ezzel a gazdaság munkaerő-ellátottságában. És itt egyetértőleg kell idéznem Kovách Imrét, aki szerint a rendszerváltó értelmiség intellektuálisan nem volt felkészülve feladatának betöltésére. (Nagy kérdés persze, hogy a világtól elszigetelten lehetett-e volna lényegesen jobban felkészült.)

Tölgyessy szerint a társadalmi elitcsoportok térségbeli meglehetősen folytonosságban nincs semmi rendkívüli. Nem is állítottam soha, hogy ez valami különlegesség lenne – több munkámmal elemeztem viszont ennek következményeit, melyek számosak. Ezek közül itt és most csak kettőt emelek ki. Az egyik a Tölgyessy Péter által is felrótt „etatista piacositás”, ami igen nagyrészt a magyarországi késő kádári technokrácia szociokulturális örökségéhez kapcsolódik. A másik: a késő kádári technokrácia és neveltjeinek folytonossága ugyan valóban az 1989-es békés átmenet szociológiai feltétele volt, annak következménye, hogy „nem tetszettünk forradalmat csinálni”, a középrétegek megrendülésének bázisán a szélsőjobboldal 2006-tól erősödő mozgalmában jelenik meg, mely mozgalmak ideológiájának középpontjában az elmaradt elitcsere áll.

Meg kell még jegyezni: az „etatista piacositás” mindazonáltal nem pusztán a késő kádári technokrácia sajátos attitűdjéből eredeztethető. Polányi Károly híres művében *A nagy átalakulásban* empirikusan bizonyítja, hogy a klasszikus kapitalizmus szabad piaca széles körű állami részvétel és szabályozás nélkül soha nem alakulhatott volna ki. És itt visszajutunk a hiányzó társadalom- és gazdaságpolitikákhoz – vagyis megítélésem szerint nem annyira az etatiz-

musból, mint inkább annak szélsőségesen „piaci” módjából fakadnak már korábban jelentkező, de mára már válságba torkolló társadalmi-gazdasági problémáink. Abban persze igaza van Tölgyessynek, hogy a bejárt gazdasági út nem volt tisztán neoliberais – mert (ismét Polányi nyomán) a társadalom védekező mechanizmusai ennek ellenálltak –, de mindenképpen „neoliberaisabb” volt, mint a centrumkapitalista országok hasonló időben bejárt útja, vagyis alkalmazkodásuk az 1970-es, 80-as évektől megváltozott világpiaci folyamatokhoz.

Igaza van Tölgyessy Péternek abban, hogy térségünk sokterápiái nem köthetők kizárólag a magukat baloldaliként definiáló pártok regnálásához. A baloldali és jobboldali pártok kapcsolódása ezekhez a gazdaságpolitikai fordulatokhoz eléggé esetleges volt. Ez azonban csak azt bizonyítja, amit már többször is megfogalmaztam: a térségre rázúduló globalizáció hatásaként – és az összefogás hiányában – a nemzetállamokhoz kötődő politikai pártok mozgásteret igen szűk volt – és ma is egyre szűkül. (Az ezzel kölcsönkapcsolatban lévő kettős gazdaság- és társadalomszerkezettel – konkrétan a külföldi tőkének való nagyfokú kiszolgáltatottsággal – összefüggésben nem alakulhatott ki a Kovács Imre által hiányolt, akár viszonylagos egységet is mutató tulajdonos és tudásközéposztály. És ezért haltak el hamar az erről szóló viták.)

Még egy utolsó megjegyzés ehhez a részhez: Tölgyessy szerint Magyarországon a régi állami és szövetkezeti vállalatok privatizációjának nem volt komoly jelentősége, mert ezen vállalatok jó része az átalakulás során megsemmisült. Bírálom ezt az állítását nem igazolja, és szakértői vélemények szerint objektív piaci mércerendszer hiányában (mely az átalakulás gazdasági folyamatait jellemezte) nem is igazolható. (Emellett, illetve ezzel összefüggésben, az adott javak megsemmisülése, felolvadása számos esetben nem jelentett mást, mint a menedzsment által leértékelt javak átszivattyúzását azok magánvagyonába.)

*

Csizmadia Ervin szerint az értelmiség sajátos politikai szerepét a demokratikus társadalomban nem tudom kielégítően definiálni és leírni, mivel az erre való kísérletem kiindulópontja nem az értelmiségfogalom és -szerep immanens fejlődéstörténete, hanem a kelet-európai rendszerváltás. Bírálom történeti visszatekintése sok érdekes gondolatot, megállapítást tartalmaz, mégsem érzem találva magamat. Egy kelet-európai rendszerváltásra fókuszáló előadás keretén belül nem tekinthettem feladatommak a széles ívű fogalomtörténeti visszatekintést – elfogadtam Konrád György és Szelényi Iván szerintem ma is releváns értelmiségdefinícióját, és ezen fogalomegyüttes tükrében igyekeztem leírni a mai értelmiségi magatartásmintákat.

Mindazonáltal Csizmadia felvetései nyomán szükségesnek érzem az értelmiségfogalom kiegészítését egy írásomban nem szereplő újabb aspektussal

(melyet egyébként korábbi munkáimban már taglaltam). Amellett – pontosabban azzal összefüggésben – tehát, hogy az értelmiség sajátos transzkontextuális tudással rendelkezik és ez a szerep a kizárólagos alapja a társadalomban betöltött pozíciójának, az értelmiség fontos funkciót tölt be a társadalom ön-reflexiók képességének biztosításában. Azért teheti ezt meg, mert – amennyire lehetséges – kívül áll nemcsak a hatalmi struktúrákon, de az „általános társadalomszerkezeten” is. Ez a kiegészítem némileg ellentmond annak a korábbi tételelemnek, hogy az értelmiség nem maradhat érték- és (parciális) érdekmentes – de egyben az ebben az ellentmondásban rejlő feszültség adja az értelmiségi szerep sajátos „báját” és a kreativitás, az alkotókészség lélektani forrását. (Míg a Mannheim-féle szabadon lebegő értelmiségfogalom a szerep funkcionalista, a Glamsci-féle organikus értelmiségfogalom a szerep konfliktuselméleti megközelítésén alapszik – de a két megközelítés nem kibékíthetetlen.) Ha azonban egy társadalomban megrendülnek az alapvető kohéziós, integrációs erők – maga a „társadalom” létezése válik kérdésessé – akkor az önreflektív értelmiségi szerep elhalványul vagy teljesen el is veszti funkcióját, ezzel párhuzamosan az értelmiség „pártosodik” (persze nem feltétlenül a szó szoros értelmében, hanem inkább abban az értelemben, hogy egyre inkább osztály, illetve rétegalkötelezetté válik értékeiben és érdekeiben). Ez történt az ezredfordulón a francia Bourdieu-vel, aki hosszú és sikeres tudományos karrier után öregkorára politikai szerepet vállalt – és ez történik jóval „fokozottabb” mértékben a mai Kelet-Európában.

Hozzáteszem: a „pártosodás” nem mindig jelenti az értelmiség direkt politikai szerepvállalását, jelenthet „csupán” irányeltolódást a témaválasztásban, a tudományos problémák exponálásának módjában is.

Boda Zsolt ellentmondást lát a kritikai értelmiségről adott definíciómban. Az ő előzetes prekonceptiója ugyanis leírása szerint az, hogy a kritikai értelmiség csakis baloldali lehet, hiszen az az egész társadalmi-politikai-gazdasági rendszerrel áll kritikai viszonyban. Válaszom: baloldali kritikai értelmiségiként sem kívánom szerepemet kizárólagosként, az egyedül üdvözítőként feltüntetni. A fennálló társadalmi viszonyok – ha nem is az egész rendszer – bírálhatók liberális és konzervatív értékrendszerek alapján is. (Előbbire jó példa többek között Kis János elmúlt húszéves, vagy Voszka Éva egész, utóbbira többek között Bogár László vagy tőle különböző konzervativizmust képviselve Körössényi András munkássága.)

Tölgyessy Péter szerint marxizáló fogalomkészletem nagy lendülettel visz a létező világrendszer tagadása felé, ami a történelmi példák alapján igen veszélyes. Erre a felvetésre válaszat már többször megfogalmaztam: nem vagyok marxista – így például nem hiszek a feltétlen fejlődésmítoszban és egy majdani ellentmondásmentes, az elidegenedést teljesen felszámoló társadalom eljövetelében, de abban sem, hogy az egyén nem más, mint a társadalmi viszonyainak összessége –, de Marx életművét az intellektuális fejlődéstörténet egyik

legnagyobb teljesítményének tartom. Történeti-logikai társadalomszemlélete, az elesettek iránti feltétlen szolidaritása és több tudományos fogalma, gondolatmenete is közel áll hozzám. A tudományos etikával súlyosan ütközőnek tartom, hogy a magyar tudományos közélet teljes marxtalánítását az elmúlt húsz évben többnyire azok végezték el, akik korábban nemcsak hívői, de oktatói is voltak a dialektikus és történelmi materializmusnak – egy felvizezett marxizmusnak. Miközben a nyugati országok egyetemén ma is Marx-tanszékek működnek, és az ottani szellemi életben újabb Marx-reneszánsz készülődik.

A szellemi szférában és a tudományban nincsenek és nem is lehetnek tabuk. Mint ahogy Jézus sem felelős a keresztes háborúkért és az inkvizíciókért, úgy Marx sem hibáztatható az elvetélt „államszocialista” kísérletért és az ennek során elkövetett bűnökért. Az eszmék, elméletek nem önmagukban, hanem adott talajra hullva fejtik ki hatásukat – a nyugati kapitalizmusban a marxizmusból kimagasló eredményeket elérő szociáldemokrácia született.

Göran Therborn egyik fontos tanulmányában megállapítja: habár a marxizmus mint politikai irányzat mára szinte teljesen marginalizálódott a világ nagy részében, a baloldali társadalomtudományi aktivitás korántsem halt el. Ezen belül a marxi elmélet ma is fontos viszonyítási pont a baloldali társadalomelemzők nagy része számára (poszt- és neomarxista irányzatok, klasszikus marxi társadalomelméletek), e szellemiség jegyében igen jelentős művek születtek az elmúlt másfél évtizedben. Ugyanakkor Therborn szerint az a valószínű, hogy a baloldali társadalomkutatók és mozgalmak eljövendő generációi többnyire nem marxistaként fognak magukra tekinteni.

Mint ahogy előbb leszögeztem: a marxi életmű jelentőségének elismerése ellenére én sem tekintek magamra így. Legutóbbi *Az újkapitalizmus – és ami utána jöhet...* c. könyvemben részletesen kifejtettem: nemcsak hogy a proletaritátus világmegváltó szerepében, de semmiféle cezúraszerű, felülről lefelé végrehajtott társadalmi változtatásban nem hiszek. Azt azonban gondolom, hogy a mai világkapitalizmus méhén belül léteznek olyan pozitív csírák, folyamatok, melyek adott körülmények között – a globalizációkritikai mozgalmak közvetítésével – egy újszocialista alternatíva felé vihetnek, mely alternatíva alapvonása az értékluralizmus (ezen belül az állandó érték küzdelem) és az egyéni és csoportos szabadságjogok teljes tiszteletben tartása.

Sohasem mondtam vagy írtam, hogy Magyarország – vagy a kelet-európai régió, vagy akár a világ – számára az elkövetkező harminc-negyven évben ez az alternatíva aktualitás lehet. Másrészt Magyarország helyzeténél fogva enyhén szólva csak követője lehet a világtrendeknek, és a múlt és a közeljövőt tekintve kicsiny mozgásteréről csakis mint baloldali szociáldemokrata gondolkodom, gondolkodhatom. De erről is döntően csak az egész régió (vagy annak nagy része) baloldali szociáldemokrata fordulatát feltételezve.

Mind Kovács Imre, mind Tölgyessy Péter leírják, hogy Magyarországon a piaci rendszerváltás legkevésbé a kulcspozícióban lévő értelmiséget érintette,

amelynek teljesítményét szinte semmiféle piaci ellenőrző mechanizmus nem igazolja vissza. Ezzel egyet tudok érteni, azzal azonban nem, hogy Kovách az értelmiséget egységes társadalmi csoportként feltételezi, mely rendként szervezi meg önmagát és elsősorban az önnön, semmint a politikai és gazdasági elit érdekeit képviseli. Az utóbbi húsz évben az értelmiség helyzete igen erősen differenciálódott: az értelmiség nagy része proletarizálódott, és az általam megjelölt piacokra dolgozik (és persze ezen belül valóban, a kritikai értelmiségnek is megvan a maga piaca, és ezt nem pusztán öniróniából mondom). Másik – kisebb – része, többnyire a tudományos intézményekben vezető és forráselosztó pozíciót betöltők, vagyis az előbb említett kulcspozícióban lévők pedig tényleg rendként szervezik meg magukat, ez azonban nem jelenti azt, hogyha nem is közvetlenül a piac közvetítésével, de ne tennének folyamatosan eleget a politikai és gazdasági elit elvárásainak. Ennek mechanizmusát Szoboszlai György szemléletesen ábrázolja hozzászólásában: „a szféra anyagi függőségét elleplezi az újkapitalista paradigmák látszólagos versenyelvűsége”. Szoboszlai hangsúlyozza: az általános, kritikai és empirikusan is alátámasztott elméletek előállítása e szisztémában erősen hátráltatott – és mi mást is szolgálna ez (akár tudattalan mechanizmusok közvetítésén keresztül is), mint a valóságos viszonyok elleplezésében erősen motivált elitek közvetlen és közvetett érdekeit.

Vagyis amikor korábban arról írtam, hogy a társadalmi integrációs mechanizmusok gyengülésével összefüggésben az értelmiség egyre inkább „pártosodik”, egyre „organikusabbá” válik, akkor a magyar értelmiség esetében a fent leírtakra gondoltam – az organikusvá válás döntően nem az alul lévő, hanem a hatalmi pozícióban lévő társadalmi csoportok nyílt vagy burkolt érdekképviseletében ölt testet. És nem úgy van az, hogy az uralkodó eliteket nem érdeklik az értelmiség teljesítményei – nagyon is érdeklik. (Én magam az elmúlt húsz évben például számos esetben voltam „megkörmökeztetve”, „eltérítési kísérletnek” kitéve.) És nemcsak azért, mert a politikai és gazdasági elitnek csak szűk politikai és gazdasági érdekei mentén van szüksége értelmiségi szószólókra – ezek az elitek gyenge teljesítményük ellenére egyre inkább azzal az igénnyel is fellépnek, hogy valamiféle morális magatartásminta felmutatóiként tűnjenek fel, ehhez pedig az értelmiségi ideológusok – az apologeták – közreműködése elengedhetetlen. És itt visszajutunk e Kovách Imre által felvetett gondolatmenet kiindulópontjához: a kulcspozíciójú értelmiség éppen azért tudta az elmúlt húsz évben helyzetét szinte érintetlenül megőrizni, mert nagy része hűen kiszolgálta a fenti igényeket.

Boda Zsolt velem látszólag vitatkozva kifejti: nem kevés, hanem inkább sok a mai szellemi életben az értékszemponatok érvényesítése, párosulva az elméleti és módszertani következetlenséggel. Ezzel éppen hogy egyetértek: pont azt állítottam, hogy egyáltalán nem is létezik értéksemleges tudomány, a feladat az, hogy önreflexióval tisztázzuk és hozzuk nyilvánosságra értékeinket – hogy így közönségünk a lehető legobjektívebb képet kaphassa az adott

tárgyról. A mai magyar értelmiség nagy része éppen ezt a feladatot nem végzi el, úgy rabja értékeinek, hogy maga sem tud róla – és pont ebből származnak az említett elméleti és módszertani zavarok.

Többen is írtak a tudományos normák fontosságáról, azok betartásának feltétlen szükségességéről. (Kovách Imre ehhez kapcsolódóan azzal a – minden bizonyítást nélkülöző – kritikával illeti munkásságomat, hogy az általam használt fogalmak nem tudományosak, hanem metaforikusak.) Ezzel csak részben értek egyet: a tudománytörténet azt bizonyítja, hogy a legnagyobb újítók, paradigmaváltók éppen hogy szembeszegültek a fennálló normákkal és már bejáratott bizonyítási módszerrel. Ezzel összefüggésben igen sokszor kívülről, outsiderként léptek be az adott tudományterületre. (Magyar példát hozva gondoljunk csak itt és most a kiemelkedő gondolkodóra, Jánossy Ferencre, aki eredetileg mérnök volt, és az 1960-as években egészen új, a régiekkel gyökeresen szembenálló normák és kategóriák megalkotásával forradalmasítani volt képes a közgazdasági gondolkodást.)

*

Csepeli György meséli: a magyar társadalomkutatók úgy viselkednek a nemzetközi konferenciákon, mint a betegek: a nagy globális kérdésekhez tartózkodnak hozzászólni, csak mondják, mondják a saját borzalmas „esetüket”.

Szilágyi Ákos írta néhány hónappal ezelőtt: a magyar habitust a legnagyobb szélsőségek közötti ingadozás jellemzi. Hol túlértékeljük magukat („a legvidámabb barakk” vagyunk, éltanulók vagyunk stb.), hol a lehető legrosszabbnak véljük nemzeti teljesítményünket, súlyos önváddal és egyenesen a nemzethalál gondolatával küszködünk. Most éppen a mértékadó magyar értelmiségiek – elsősorban Tölgyessy Péter nyomán – a magyar modell válságáról beszélnek. Mintha körülöttünk nem lenne súlyos válságban az újkapitalizmus egész rendszere és Kelet-Európában is minden a legnagyobb rendben menne. (Pedig néhány józan közgazdász – elsősorban Kádár Béla – már leírta: növekedési mutatóink az elmúlt tizenöt-húsz év távlatában nem rosszabbak, mint a többi kelet-európai országéi, és mind a növekedési ütem, mind a külső és belső egyensúlyi helyzet tekintetében az elkövetkező időben konvergencia várható a térségben. Politikai rendszerünk hosszú távon nézve nem instabilabb, a „mutyizás”, a fekete és szürke gazdaság nem kiterjedtebb [bár erre vonatkozóan a legutóbbi időkben nem készültek megbízható összehasonlítások]. A foglalkoztatási mutatónk nagyon rossz – de a legújabb adatok szerint Lengyelországé még rosszabb. Problémáink nagy része kísértetiesen hasonlít a félperifériás kapitalizmusoknak azon jellemzőihez, melyeket korábban elsősorban Averitt és Hodson-Kaufmann írtak le plasztikusan.) Több írásomban kifejtettem már, hogy a „magyar modell” válsága nem más, mint a kapitalista világrendszer általános válságának túlrájolódott képe (ezt a nézetemet itt és most nem áll

módomban részletesen reprodukálni), és azt csakis a világrendszer és a szűkebb régiók viszonyaiba ágyazva érthetjük meg – és ennek alapján gyógyíthatjuk. Tölgyessy Péter véleményével szemben ezért van igenis szükség a „nagy elméletekre” – no meg azért, hogy felvegyük a kesztyűt azokkal az erőkkal szemben, melyek szellemi téren is félperifériává akarnak bennünket zülleszteni. Emlékezzünk: legnagyobb gondolkodóink azok voltak – és itt elsősorban Ady Endrére, Polányi Károlyra és Bibó Istvánra gondolok –, akik túl tudtak lépni a magyar szellemi életre jellemző provincializmuson. (És itt, Bibó István kapcsán válaszolok Boda Zsolt felvetésére, mely szerint a kritikai értelmiség gondolataival a társadalmi nyilvánosságot, nem pedig a hatalmi aktorokat célozza meg. Ebben Bodának teljesen igaza van – magam ezt evidenciaként kezeltem –, ugyanakkor a kritikai értelmiségnek nincs mindig módja nyilvánosság elé lépni. Gondoljunk csak Bibóra, aki a létezett szocializmus évei alatt húsz évig az íróasztalnak volt kénytelen dolgozni. És ma sem minden kritikai gondolat juthat el a széles és főleg nem a nemzetközi nyilvánosság fórumaira.)

Ha globalizáció van, akkor legyen valóban globalizáció: a kelet-európai értelmiségnek ugyanúgy joga van a világ nagy összefüggéseinek és alternatíváinak gondolkodni, mint a nyugati kollégáknak. Az persze más kérdés, hogy van-e erre lehetősége. És itt egyrészt a világtudományosság alakulásának, másrészt a fiatal értelmiség helyzetének problematikájába ütközünk.

Kristóf Luca legújabb tanulmányában részletesen elemzi a közéleti értelmiségi szerep hanyatlására utaló tendenciákat, ugyanakkor Collinire hivatkozva gondolatmenetét azzal zárja, hogy működnek ezzel szemben igen erős ellenerők is. Ez az ellenerő – és ez már a magam meglátása – a globális újkapitalizmus válsága, melyre reflexióként Nyugaton hatalmas szellemi fellendülés, „nagy elméletek” tucatjainak születése vette kezdetét. (Lásd például Negriék munkásságát és a hozzá kapcsolódó széles elméleti vitát.) A posztmodernnek láthatóan vége – a világ korábban teljesen elszigetelt részei is „összeérnek”, kapcsolatba kerülnek egymással. (Gondoljunk csak a *Bábel* c. amerikai-japán-mexikói filmre, melyet tavaly a magyar mozik is nagy sikerrel játszottak.)

Ami a magyar értelmiség helyzetét illeti, azt legplasztikusabban Éber Márk Áron metaforája jellemzi: „Az »ökonokrata« szakértelmiség útja az osztályhatalomhoz”. Ilyen körülmények között azok a fiatal értelmiségiek, akik kritikai szerepre vállalkoznának, komoly ellenszéllel találják magukat szembe. Akadémiai, egyetemi álláshoz alig jutnak, kénytelenek a „több lábon állás” stratégiáját választani, melynek során előbb-utóbb elenyészhet a kritikai aspiráció. (Ezért az egzisztenciális feltételek biztosítása szempontjából egyáltalán nem felel meg a valóságnak Tölgyessy azon állítása, mely szerint a kritikai értelmiség képes kitermelni a saját utánpótlását.) Megítélésem szerint az egyetlen járható út számukra, ha felépítik és megőrzik ugyan magyarországi hadállásaikat, de ezzel párhuzamosan beépülnek a nyugati tudományosság intézményeibe is – vagyis „globális értelmiségivé” válnak.

És még egy: 1995-ben azt írtam, lehetséges, hogy a jövő értelmisége már nem a szocialista-liberális-konzervatív szellemi tengely(ek), hanem „csupán” a kritikai és az apologétaszerepek mentén fog belsőleg differenciálódni. És fiatal értelmiségiekkel találkozva (valamint empirikus kutatásaim szerint is) mintha ez az előrejelzésem kezdene valóra válni... Az okok boncolgatása azonban már egy újabb írás témája lesz.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA:
HELYI KORMÁNYZÁS MAGYARORSZÁGON
(BUDAPEST, 2008, DIALÓG CAMPUS KIADÓ, 320 OLDAL, 4360 FT)

Józsa Zoltán
(egyetemi docens, SZTE)

„Azoknak, akik községet, várost, vármegyét és államot vannak hivatva igazgatni, nemcsak a tudás, hanem az egyetemes nemzeti világszemlélet és gyakorlat szempontjából is egy nevezőn kell lenniük. Egy nevezőre kell hoznunk az állam, a nemzet, az autonómiák feladatait és szellemét, mert különben a közösség nagy gépezete nem szolgálhatná a célt, amely mindannyiunk szeme előtt lebeg.”

Megnyitó 1936. március 2-án, a Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam ülésén.

A cél, ha az idő múlásával és a körülmények átalakulásával szükségszerűen változott is, lényegében ugyanaz, a társadalom szolgálata. Persze sok minden történt azóta, s nem csoda, hogy a kollektív és a személyes emlékezet a dolog természeténél fogva csak a legutóbbi idők nagy sorsfordulóit tartja számon, s inkább a jövőre figyel.

Ilyen katarzissal, reménnyel, várakozással, bizalommal teli mérföldkő volt a kilencvenes évek elején az a nagy átalakulás, melynek egyik legszebb közjogi vívmányaként az önkormányzati rendszert szokás emlegetni. Az önkormányzati törvény, a rá oly gyakran, szinte automatikusan, rutinszerűen hivatkozók szerint, a demokrácia alapjait rakta le, s visszaadta az oly áhított politikai függetlenséget a helyi közösségeknek. Új fejezetet nyitott, nemcsak a helyi politikában, hanem a helyi igazgatásban is, az állam és a civil társadalom kapcsolatában.

Hogy azóta a krónika lapjai az elmúlt több mint másfél évtizedben mivel teltek meg, az már más kérdés. Erre csak kevesen figyeltek, s a figyelem is sokszor szelektív, megosztott, egyoldalú vagy éppen lankadó volt. Szerencsére mindig napvilágot látnak olyan elemzések, komplex szemléletű, összefoglaló munkák, melyek vállalva az interdiszciplináris megközelítés intellektuális és módszertani kihívásait, s az esetleges tévedés kockázatát, a teljességre törek-szenek. Ilyen munka Pálné Kovács Ilona Helyi Kormányzás Magyarországon című monográfiája.

A könyv szervesen illeszkedik a szerző korábbi munkásságába, ugyanakkor túl is mutat azon, mivel új dimenziókat emel be a vizsgálat körébe. Erre utal a munka címe is, hiszen a szerző már nemcsak a hagyományos kormányzat intézményeit és működését dolgozza fel, hanem a nyugat-európában már elterjedt kormányzás többszereplős modelljére koncentrálnak, pontosabban ezt tekinti viszonyítási pontnak a hazai helyzet elemzése során.

A monográfia kilenc fejezetre tagozódik, melyek közül az első, az elméleti kereteket lefektető rész a legterjedelmesebb. S ez nem véletlen. Az önkormányzatok helye, szerepe, feladata nem érthető meg a hatalom térbeli szerkezetét meghatározó szervezési elvek és módszerek bemutatása nélkül, azon túl, hogy szükséges a történelmi, politikai, jogi, igazgatási és kulturális hagyományok háttérként történő felvázolása is. Az elemzés koherenciája, a nemzetközi tendenciák példákon keresztül történő bemutatása nemcsak abban segít, hogy leegyszerűsítő sablonok nélkül tudjuk megítélni a látszólag ellentétes fogalmak (centralizáció-decentralizáció) valódi kapcsolatát, de abban is, hogy érzékeljük a föderatív, a regionalizált és az unitárius államok közötti lényeges különbségeket, s az ezeket meghatározó sokszínű, gyakran ellentmondásos tényezőket.

Referenciák, megfontolandó viszonyítási pontok már ebben a fejezetben is megfogalmazódnak. Például akkor, amikor a szerző rámutat arra, hogy az átfogó strukturális reformok a nyugat-európai országokban már a nyolcvanas években lezajlottak, napjainkban inkább az alulról jövő kezdeményezések, együttműködési technikák vannak napirenden, a vidéki térségek modernizálása érdekében. A drasztikus szerkezeti reformok ugyanis komoly demokratikus deficittel jártak, s egyértelműen nem bizonyított a hatásuk az önkormányzati működés hatékonyságára nézve sem.

Az alapszint, a község, város, vonzáskörzet sajátosságainak az elemzését követően a megye és a régió kialakulásának és feladatainak bemutatására tér át a szerző, részletesen elemezve azokat a tényezőket, melyek e szervek struktúráját és funkcióit meghatározzák.

Nemcsak a területi szintek vonatkozásában zajlottak le alapvető változások a nyugat-európai országokban, hanem az egyes szintekhez kapcsolódó jogkörök is folyamatosan módosultak. Ma már egyre kisebb a relevanciája az ún. általános felhatalmazás, vagy az *ultra vires* elv mentén történő feladatki-jelölésnek, fontosabb mozzanat új szereplők megjelenése a helyi-területi funkciók ellátásban, ami egy újabb, s markáns bizonyítéka a governance-jellegű kormányzás terjedésének.

Az alapozó ismeretek keretében kapott helyet az önkormányzati struktúra intézményeinek (képviselő-testület, bizottságok, hivatal) általános bemutatása. Az összképet, itt is a nemzeti sajátosságok árnyalják, mind a képviseleti, mind pedig a hivatali szerveknél. Az OECD vizsgálatai némileg ellentmondanak a szerző azon megállapításának, mely szerint a közszolgálati jogban érzékelhető a karrierrendszer megerősödése. A közszolgálat formális építménye mögött

egyre erősebb ugyanis a „szerződéses árnyék”, amellet, hogy a pozícióhoz kötött kiválasztást alkalmazó országokban viszont további munkajogi biztosítékokkal igyekeznek a stabilitást garantálni.

A fejezet egy alkotmányjogi blokkal zárul, melyben a szövetségi, a regionalizált és az unitáris államok helyhatóságainak a jellemzőit és fejlődési trendjeit ismerheti meg az olvasó. Fontos megállapítás ebben a körben, hogy az önkormányzati rendszerek átalakulásának olyan dimenziói is vannak, amelyek nem érzékelhetők az alkotmányjogi szabályozásban, továbbá megjelentek olyan szereplők és módszerek a közfeladatok ellátásában, amelyek működése nem értelmezhető a tradicionális közhatalmi logika alapján.

A lokalitás nemcsak területi szintet jelöl, hanem a helyi politika dimenzióját is, mely szorosabb-lazább kapcsolatban van az országos politikával, az állami irányítás felsőbb szintjeivel. A 2. fejezet olyan izgalmas alapkérdés vizsgálatával indul, melyet mi választók is újfent és újfent felteszünk magunknak, különösen, ha egy számunkra kedvezőtlen vagy a közösséget hátrányosan érintő döntésről értesülünk: ki kormányoz? Kinek a kezében van a helyi hatalom? Hasonló aktualitással bír a globalizálódó gazdaságban a városok felértékelődött szerepe, vagy a régiók növekvő jelentősége az uniós fejlesztési források lehívásában és felhasználásban. A szerző irányzatok, iskolák, példák és tendenciák sorával ad választ a feltett kérdésekre, s tovább szélesíti, gazdagítja az összehasonlításnak, viszonyításnak azt a horizontját, melynek körvonalait már korábban elkezdte felvázolni.

A könyv harmadik fejezete a történeti visszatekintés szerepét tölti be, mivel itt a helyi-területi igazgatás állomásainak áttekintésére kerül sor, az államalapítástól a tanácsrendszer időszakáig. Már lapozhatnánk is tovább, ha nem volnának olyan megszívlelendők a fejlődésből levonható tanulságok: a megkésett, központosított államberendezkedés miatt Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nincsenek erős hagyományai, a magyar politikai elit és civil társadalom szerepe sem egyértelműen pozitív a helyi autonómia erősítésében. Sőt, Mikszáth, Móricz vagy akár Bibó által feltárt patológiák végig kísérték az intézmény legújabb kori fejlődését, nem is említve a szovjet típusú tanácsok látszatdemokráciájának felejthető időszakát.

A részletes nemzetközi és hazai kitekintés után nem kerülhető el, nem halogatható tovább az igazi kérdéssel való szembenézés: a magyar önkormányzati modell részletes vizsgálata. Ez az a pont, ahol csak a téma alapos ismerete, hűvös fej, elfogulatlan értékítélet, az őszinte szembenézés és a jobbitás elkötelezett szándéka vezetheti a szerző tollát. Pálné eleget tesz ezeknek a követelményeknek. Sebészi pontossággal vázolja fel a szabályozás körülményeit, az alkotmányos, elvi alapokat, az önkormányzati törvény sajátosságait.

A jogalkotó – a közismert szakmai és politikai kompromisszumoknak köszönhetően – a helyi autonómiát állította a szabályozás középpontjába és egy fragmentált, ugyanakkor szolgáltatásszervezési szempontból alacsony ha-

tékonyságú rendszernek adott életet. A jellemzően kis mérethez széles feladat- és hatáskört társított, mely már a születés pillanatában magában hordozta a potencióális feszültségeket. A megyével kapcsolatos ellenérzések a területi önkormányzás súlytalanná válását eredményezték, s egyben felértékeltek az ágazati minisztériumokhoz kötődő, bürokratikus elvet képviselő dekoncentrált szervek szerepét. A megyei jogú városok közjogi helyzetének rendezésében a vezető elv a megyétől való függetlenség biztosítása volt, ami nemcsak elszigeteltséghez, hanem párhuzamosságokhoz is vezetett a közszolgáltatások megvalósítása területén. A fővárosra vonatkozó szabályozásban is a területi és szervezeti megosztottság volt a jellemző, ami az amúgy is elenyésző kooperációs hajlandóságot tovább gyengítette. Összességében tehát az Ötv. minden, ma már relatív történelmi érdeme ellenére, elhanyagolta a funkcionalizmus, a működőképesség, az integráció szempontjait.

Szintén kevésbé sikertörténet az önkormányzati szervezet szabályozása. A jogi-normatív keretszabályok logikáját felülírta – már csak a személyi folytonosság okán is – az önkormányzatok tényleges gyakorlata, múltban gyökerező politikai, igazgatási kultúrája. A testületek túlzott dominanciája, a bizottságok kihasználatlansága, pártpolitikai szempontok alá rendelése, a polgármester és a jegyző jogállásának ellentmondásai, illetőleg a hivatal degradálása egyenként és összességükben is olyan tünetek, melyek jelzik a napi működés feszültségeit, s egyben a beavatkozás lehetséges és szükséges pontjait.

A várakozásokkal ellentétben nem történt meg a demokratikus önkormányzatok és a civil társadalom egymásra találása, a nagy összeborulás sem. A közvetlen demokrácia intézményei – túlnyomórészt – kihasználatlanok maradtak. A jogalkotó által hangoztatott differenciált feladat- és hatáskör-telepítés is inkább a szabályozás elveiben, mintsem a gyakorlatában érvényesült, mivel az önkormányzatok teljesítőképességtől, kapacitástól függetlenül egyre több és több feladatot kaptak a szükséges források nélkül. Megalapozottan állítja tehát a szerző, hogy az önkormányzati forrásszabályozás originális rendszerhibában szenved. Így nem csoda, hogy az önkormányzati gazdálkodás szabályozásában biztosított nagyfokú önállóság a gyakorlatban nem volt képes érvényesülni, s megakadályozni főként a kistélepülésen működő helyhatóságok pénzügyi ellehetetlenülését. A 4. fejezet az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés sajátosságainak a bemutatásával, valamint a kormányzati szervek által gyakorolt szakmai irányítás és koordináció feldolgozásával zárul.

Jóllehet a magyar önkormányzati modellről alkotott összkép kevésbé illik a hivatalos értékelések, túlnyomórészt elismerő kánonjába, mégsem zavaró. Pálné ugyanis még ott sem emeli fel hangját, ahol kellene, mindvégig tárgyilagos, optimistán bizakodó: a hiba felismerve, azonosítva, megnevezve, a probléma kezelhető, van megoldás.

Az 5. fejezet középpontjában a területi államigazgatásra vonatkozó szabályozás és a tényleges helyzet közötti ellentmondás elemzése áll. A kilencven

évek elején, közjogi és politikai okok miatt a kormányok szinte tejhatalmat kaptak a területi államigazgatás kiépítésében, melyet az amúgy is túlterhelt és forráshiányos önkormányzatok sem nagyon bántak. A végeredmény számos közfeladat államosítása, a dekoncentrált szervek burjánzó, áttekinthetetlen, változó rendszerének kiépülése. Jóllehet kormányhatározatok sora célozta meg a területi államigazgatási szervek racionalizálását, ezek a törekvések nem valósultak meg. 1998 után fokozott erővel indult meg az államigazgatási szervek regionalizációja, s a sikertelen önkormányzati regionalizációs törekvések után 2006 után is folytatódott. A továbblépéshez – szerző szerint – elvi és rendszerbeli kérdések tisztázására van szükség, melyet követően az önkormányzati és államigazgatási szektor viszonya stabil alapokra helyezhető.

A strukturális kérdések mindig is meghatározóak voltak önkormányzati rendszer történetében – mutat rá a szerző a 6. fejezetben. Az 1990 után intézményesült, atomizálódott településszerkezet funkcionális, működésbeli korlátainak meghaladására a jogalkotó által felkínált társulási lehetőség kihasználatlan maradt. A kistelepülések csak korlátozottan éltek mind a körjegyzőségekhez való csatlakozás, mind pedig az egyéb társulási formák alkalmazásának a lehetőségével. Az 1997-ben elfogadott társulási törvény sem változtatott lényegesen a helyzeten, így a kooperációs hajlandóság javítását a kormány a kistérségi társulási formához kapcsolódó pénzügyi ösztönzőkkel kívánta javítani. A kistérségek azonban mint elsődlegesen területfejlesztési társulások elsősorban a területi forráselosztás logikáját követték, s abban voltak érdekelték, hogy minél több forráshoz jussanak. Így a formáció, bármennyire is integratív keret, nem felel meg a komplex közigazgatási társulási rendszerrel szemben támasztott követelménynek. Jóllehet a kistérségek lefedettsége majdnem mindenütt teljes, mégis felvetődik a kérdés, hogy ezek esetében jogi normákban rögzített határokkal, törvényben szabályozott intézményrendszerrel rendelkező „konténerekről” van szó, vagy erős kohézióval rendelkező társulásokról. Valószínűsíthető, hogy a központi forrásszerzés céljából szerveződő társulásoknál a támogatások csökkenése vagy megvonása esetén nyomban lelepleződik a valós helyzet: a társulás csak ad hoc érdekközösség, szilárd gyökerek nélkül. Nyitott kérdés az is, hogy a kistérségek alkalmasak-e a megyei funkciók átvételére? A szerző fejtegetéseiben hajlik arra a következtetésre, hogy a kistérségek megszervezése önmagában nem képes megoldani a kistelepülések önkormányzati, igazgatási, szolgáltatási működésének a problémáit. Ugyanígy, az erőltetett városfejlesztés anomáliái sem hozták meg a kívánt eredményt, hiszen a formálisan városi címmel rendelkező nagyközségek ténylegesen nem képesek a szociológiai értelemben vett város térbeli, közösségi, szolgáltató funkcióit nyújtani.

A 7. fejezetben az önkormányzatok szolgáltató tevékenysége, funkcióinak az alakulása és finanszírozása a vizsgálat tárgya. A helyhatóságok széles feladat- és hatásköre ténylegesen településtípusonként eltérő tartalmú és minőségű szolgáltatásokban öltött testet. A változó (szakmai, személyi, pénzügyi stb.)

adottságok eleve determinálták a szolgáltatások körét és színvonalát, így nem csökkentek a területi egyenlőtlenségek. A múltból örökölt és lényegében változatlan intézményrendszer kiadásai folyamatosan növekedtek, míg a fejlesztési, felújítási kiadások aránya csökkent.

Jóllehet a kilencvenes évek második felétől az önkormányzatok kapcsolata a piaci szektorral és a civil szervezetekkel folyamatosan erősödött, de a kooperációk szolgáltatási területenként differenciált és változó hatékonyságú együttműködést eredményeztek. Nem állítható tehát, hogy a nyugati országok egy részében oly népszerű NPM megoldások általánossá váltak volna. A kiszerződés, a privatizáció csak korlátozottan és sajátos kombinációkban (önkormányzati többségű gazdasági társaságok) színesíti a szolgáltatási gyakorlatot. Paradox, sajátosan közép-kelet európai a helyzetkép: még a weberi értékek sem tudtak igazán gyökeret verni, az igazgatási kultúra konstans elemévé válni, máris megjelentek olyan technikák, eljárások, módszerek melyek a hatékonyság, takarékoság, eredményesség jegyében a kötöttségek lazítását, feloldását tartják üdvöztőnek. Félő, hogy szolgáltatási standardok, megbízható teljesítménymutatók, s a lakossági elvárások hiánya, illetőleg pontos ismerete nélkül az ilyen típusú piacosítás rossz kimenetek előidézőjévé válhat.

Területi szinten talán még súlyosabbak a problémák, mivel a megyei önkormányzatok funkciói az évek során egyrészt kiüresedtek, vagy a maradványelv alapján formálódtak, ami a megye integratív, koordináló szerepének gyengülésével, s finanszírozási hátterének drámai csökkenésével járt.

Államtudományi közhely – de mégis gyakran feledésbe merül –, hogy az autonómia mit sem ér megfelelő gazdasági erő, pénzügyi függetlenség nélkül. A szerző pontról pontra levezeti azt a folyamatot, melynek végeredménye az önkormányzatok pénzügyi helyzetének fokozatos elnehezülése, a feladatok és a finanszírozás ellentmondásának feszítő kontrasztja. Végso következtetése: a működés finanszírozása önmagában nem tudta az önkormányzatokat átfogó, helyi reformokra szorítani.

A 8. rész a rendszerváltás utáni helyi politika sajátosságait, fejlődésének állomásait és legfontosabb szereplőit (pártok, testületek, tisztségviselők, hivatal) elemzi. A szerző szerint különösen feltűnő a pártok befolyásának a növekedése, elsősorban a nagyobb településeken, ami egyben a civil társadalom eltávolodását, elidegenedését vonta maga után. Nem túlzó megállapítás, hogy az önkormányzatok pártosodása jelentősen leszűkíti az intézmény egészséges kapcsolatrendszerét, s egyben korlátozza, kényszerpályákra tereli a helyi demokrácia mozgásterét. A lokalitásban elmaradás van, a civil társadalom lendülete elfogyott. Önállóság, polgárosodás, autonómia – szabja az irányt a szerző a jövő számára. A kérdés csupán az, hogy az anómiás közösségek hogyan képesek önmaguk függetlenségét, valódi helyét és szerepét megtalálni, a napi gazdasági, társadalmi és szociális kényszerek és alkuk fojtogató szorításában.

A záró fejezetben, következetesen alkalmazva a nemzetközi viszonyítási és elemzési pontokat, a jövő lehetséges forgatókönyveit ismerheti meg az olvasó. Alapszinten a fragmentált struktúra egyre kevésbé tartható, míg középszinten érdekmegosztottság jellemző, kódolt konfliktusokkal. Egyaránt bizonytalan, de erősödő a kistérségek és a régiók szerepe. A közszolgáltatások területén lassú, de kitapintható paradigmaváltás zajlik, ennek sikerességéhez meg kell teremteni a keretfeltételeket, a tudásbázist, s a stabil politikai támogatást. A fejlesztéspolitika területén az önkormányzatoknak egyre több új típusú feladatot kell megoldaniuk, melyhez partnerségre, hálózatokra, kooperációra van inkább szükség, mintsem megvalósító döntésekre. A helyi kormányzás nyitottabbá tétele nem elsődlegesen szabályozási reformok kérdése, az útfüggőség erős, a demokratikus kultúra nem írható fel receptre. Az önkormányzás végső soron nem cél, hanem eszköz, mely magas színvonalú közszolgáltatásokat, kiszámítható, jogszerű igazgatást és valódi helyi demokráciát hivatott biztosítani. Ahhoz, hogy ezt a feladatát betöltse a szakmapolitikai alapértékek tekintetében konszenzusra, következetes decentralizációra, s strukturális és funkcionális reformra van szükség.

Az igényes kivitelű, gazdag szakirodalmat feldolgozó munka a Dialog Campus Kiadó immáron évtizedek óta folytatott értékteremtő munkáját dicséri. A könyv egyaránt ajánlható az elmélet és a gyakorlat képviselői számára, Magyary iránymutatását követve: „Az államférfi zongorája a közigazgatás.” A mester mondása nyilván azt jelenti, hogy a komponistának a zongorához nagyon kell értenie.